

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ ANTÔNIO MARÇAL

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA NEGROS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
ENTRE 2002 – 2012: PROCESSOS E SENTIDOS NA UNB, UFPR E UFBA**

**CURITIBA
2016**

JOSÉ ANTÔNIO MARÇAL

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA NEGROS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
ENTRE 2002 – 2012: PROCESSOS E SENTIDOS NA UNB, UFPR E UFBA**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva

**CURITIBA
2016**

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Marçal, José Antonio

Políticas afirmativas para negros nas Universidades Federais
entre 2002 – 2012: processos e sentidos na UNB, UFPR E UFBA /
José Antonio Marçal – Curitiba, 2016.

258 f.; 29 cm.

Orientador: Paulo Vinicius Baptista da Silva

Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

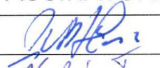
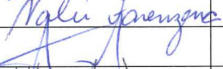
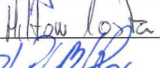

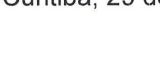
1. Políticas afirmativas – Educação. 2. Racismo na educação -
Cultura. 3. Negros – Universidades Públicas – Brasil. I. Título.

CDD 371.97

PARECER

Defesa de Tese de José Antonio Marçal para obtenção do Título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados, Prof. Dr. Paulo Vinícius Baptista da Silva, Prof.^a Dr.^a Nalú Farenzena, Prof. Dr. Sales Augusto dos Santos, Prof. Dr. Hilton Costa, Prof. Dr. Rodrigo Ednilson de Jesus (on-line), arguíram, nesta data, o candidato acima citado, o qual apresentou a seguinte Tese: "POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA NEGROS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ENTRE 2002-2012: PROCESSOS E SENTIDOS NA UNB, UFPR E UFBA".

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que o candidato está Apto ao Título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
Prof. Dr. Paulo Vinícius Baptista da Silva		<i>Aprovado</i>
Prof. ^a Dr. ^a Nalú Farenzena		APROVADO
Prof. Dr. Sales Augusto dos Santos		APROVADO
Prof. Dr. Hilton Costa		APROVADO
Prof. Dr. Rodrigo Ednilson de Jesus (on-line)		<i>Aprovado</i>

Curitiba, 29 de março de 2016.



Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César
Vice-coordenadora do PPGE

Prof.^a Dr.^a Maria Rita de Assis César
Matrícula: 1591665
Vice-Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação



**Para maioria da população negra brasileira
que não compreende o real significado de uma tese
(curso) de doutorado. Dentre esta maioria, incluo minha
família (meu pai e minha mãe *in memoriam*) e muitas pessoas
amigas. Para minha sobrinha Lorranny e meus sobrinhos
Fabrício e Felipe, com o desejo de que um dia tenham o doutorado
como uma opção normal nas suas trajetórias escolares e profissionais.**

AGRADECIMENTOS

Aos amigos e às amigas do movimento negro de Belo Horizonte e de Curitiba, pela inspiração para a realização deste estudo e pela vontade de lutar sempre contra o racismo e suas consequências negativas para a população negra.

Aos amigos e às amigas do Coletivo Sou Neguinha@ e do Núcleo de Estudos Afrobrasileiros da UFPR, Patrícia Oliveira, Solange Rosa, Kelly, Priscila Souza, Sérgio Miguel, Roberto Jardim, Camila Maia, Sérgio Luis do Nascimento, Jorge Santana, Rosa Espejo, Ramon Espejo, Débora Araujo, Luiz Thiago Dantas, Tânia Pacífico, Tânia Lopes, Lucilene Soares, Edson Barbieri, Iyagunã Dalzira Aparecida, William Barbosa, Neli Gomes, Megg Oliveira, Wellington Santos, entre outros e outras.

Aos amigos/irmãos Sérgio Luis e Jorge Santana, pela cumplicidade nas angústias e alegrias da vida.

Às amigas de Belo Horizonte, Flávia Santos e Edilene Rocha, pela cumplicidade, parceria, sonhos e trocas de energia vital nos momentos de dificuldades vivenciados na construção desta tese.

Aos professores Sales Augusto dos Santos, Ermerson Urizzi Cervi e à professora Nalú Farenzena, pela participação e significativas contribuições para a tese no exame de qualificação.

Aos professores Sales Augusto dos Santos, Rodrigo Ednilson de Jesus e Hilton Costa e à professora Nalú Farenzena, pela participação, elogios e críticas na banca de defesa desta tese. Muito obrigado!

Ao professor Paulo Vinicius Baptista da Silva, pela orientação, paciência, parceria e amizade. Muito obrigado por tudo!

Aos professores, às professoras e colegas do Programa de Pós-graduação em educação da Universidade Federal do Paraná, pelas reflexões e formulação de ideias.

À Andreia Rosalina e Débora Cristina de Araujo, pela leitura, revisão e contribuições para a melhoria do texto.

Ao CNPq, pelos aportes financeiros que garantiram a realização deste estudo.

RESUMO

Nesta tese desenvolvemos um estudo sobre o período de implantação de políticas de ação afirmativa no ensino superior público brasileiro compreendido entre 2002 e 2012. A complexidade do período envolvia a ocorrência de um polêmico debate com diferentes linhas argumentativas divididas entre contrárias e favoráveis, e de centenas de instituições de ensino público implantando políticas de ação afirmativa a partir diversas modalidades, bem como para diferentes sujeitos de direitos. A hipótese que levantamos foi que tanto os discursos contrários quanto à efetivação das políticas se conformaram à dinâmica sociocultural do mito da democracia racial. No período em questão, consolidou-se hegemonicamente uma perspectiva conservadora de classe social que negou o critério racial e enfraqueceu o potencial simbólico-político das políticas de ação afirmativa implantadas. Formulamos as perguntas-problemas, a saber: que sentido foi atribuído às políticas de ação afirmativa em diferentes contextos universitários? E em que medida a cultura racista, caracterizada no discurso pela defesa do mito da democracia racial e na prática social pela subalternização da população negra, impregnou o sentido das políticas de ação afirmativa? Para a operacionalização do estudo, utilizamos o conceito de cultura na acepção de “concepção de mundo” e a metodologia da “Abordagem Cognitiva de Política Pública”, cujas principais etapas de desenvolvimento foram: a) Problematização e Amplificação: denúncia do racismo através da histórica luta do movimento negro; b) Agenda: colocação da pauta de reivindicação em favor da população negra no conjunto de prioridades governamental; c) Formulação e d) Implementação: análise das políticas de ação afirmativa implantadas a partir de três contextos universitários específicos: Universidade Federal do Paraná, Universidade de Brasília e Universidade Federal da Bahia, por meio da técnica da “Análise Textual Discursiva”. A metodologia possibilitou-nos analisar o período já que tem por objetivo compreender as políticas públicas na sua complexidade de processos construídos através de disputas políticas. Possibilitou também estabelecer relação entre o processo de implantação dessas políticas e a dimensão sociocultural fundamentada pelo mito da democracia racial, já que o foco da análise se orienta mais para os processos e atores sociais envolvidos e interessados nas políticas públicas que para os resultados que estas possam produzir. Os resultados do estudo indicaram que a implantação das políticas nos três contextos universitários foi produto de típica disputa política. No geral, constatamos um “movimento reacionário” que se consolidou em torno da defesa de políticas de ação afirmativas a partir de critérios socioeconômicos em detrimento à demanda do movimento negro por política de ações afirmativas a partir da “diferenciação racial”. A tendência do período foi a negação ou o enfraquecimento do *fator racial* como elemento estruturante da desigualdade, bem como critério para a definição dos beneficiários da política. A característica difusa e sistemática do movimento reacionário, manifestada por diversos agentes públicos e em diferentes espaços político-institucionais permitiu estabelecer uma relação de “conformidade” com o mito da democracia racial, pois esse mito consolidou-se como imaginário coletivo na sociedade e seu principal aspecto é encobrir ou dissimular práticas racistas em prejuízo da população negra.

Palavras-chave: Política de Ação Afirmativa. Racismo. Cultura. Movimento Negro. Universidades Públicas.

ABSTRACT

In the present doctorate thesis, we carried out a study about the period of implementation of affirmative action policies for Brazilian Public Higher Education System, from 2002 to 2012. The complexity of the period involved the occurrence of a polemic debate with different argumentative lines divided between for and against, and of hundred public education institutions implementing affirmative action policies from several modalities, as well as for different subjects of right. The hypothesis we raised was both the discourses against and the effectuation of the policies were settled to the sociocultural dynamic of the racial democracy myth. In the period framed, has been hegemonically consolidated a conservatory perspective of social class that denied the racial criterion and weakened the symbolic-political potential of the affirmative action policies implemented. We have formulated the following problem-questions: what meaning has been attributed to the affirmative action policies in different university contexts? And to what extend the racist culture, characterized on the discourse for the defence of the racial democracy myth and in the social practice by the subalternization of black population, impregnated the meaning of those affirmative action policies? For the operationalization of the study, we have used the concept of culture in the meaning of 'world view' and the methodology of 'Public Policy Cognitive Framework' whose main development stages were: a) Problematization and Amplification: racism complaint through the history battle of black people movement; b) Agenda: setting the claim agenda for the black population in the set of government priorities; c) Formulation and d) Implementation: analysis of affirmative action public policies implemented from three specific university contexts: *Universidade Federal do Paraná* [Federal University of Paraná], *Universidade de Brasília* [Brasília University], *Universidade Federal da Bahia* [Federal University of Bahia], by means of the "Textual Discourse Analysis" technique. This methodology allowed for analysing the period since the study aimed at comprehending the public policies in its complexity of processes built upon political disputes. It also allowed for establishing a relationship between the implementation process of those policies and the sociocultural dimension grounded by the racial democracy myth, since the focus of analysis is more guided towards the processes and social actors involved and interested in the public policies than for the results that they can produce. The study results indicate that the implementation of the policies on the three university contexts was product of a typical political dispute. In general, we verified a 'reactionary movement' that has been consolidated around the defence of affirmative action policies from the socioeconomic criteria in detriment of the black movement demand for those actions from the 'racial differentiation'. The tendency of the period was the denying or weakening of the *racial factor* was a structuring element of inequality, as well as the criterion for the definition of the beneficiaries of that policy. The diffuse and systematic characteristic of the reactionary movement manifested by several public agents and in different political-institutional spaces allowed for establishing a 'conformity' relationship with the racial democracy myth, for that myth has been consolidated as a collective imaginary in the society and its main aspect is covering or dissimulating the racial practices in prejudice of black population.

Keywords: Affirmative Action Policy. Racism. Culture. Black Movement. Public Universities.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS E FIGURAS

FIGURA 1 - ESQUEMA POSSÍVEL DA ABORDAGEM COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
GRÁFICO 1 - DINÂMICA DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.....	105
TABELA 1 - INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR COM PA PARA NEGROS.....	107
TABELA 2 - APROVADOS POR COTAS NOS VESTIBULARES DA UFPR ENTRE 2005 E 2012.....	113
QUADRO 1 - SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA NA UFPR..	137
QUADRO 2 - SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA NA UNB....	167
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS CANDIDATOS SELECIONADOS POR COR E ÉTNIA [NA UFBA], 2005 – 2012.....	187
TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DOS CANDIDATOS SELECIONADOS PARA OS CURSOS DE PRESTÍGIOS POR COR [NA UFBA], 2004 A 2012.....	188
QUADRO 3 - SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA AFIRMATIVA NA UFBA..	199

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 - Encaminhamentos teóricos e metodológicos.....	23
1.1 - Conceito de Cultura: do Materialismo Histórico aos Estudos Culturais.....	23
1.2 - As contribuições da Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas.....	34
1.2.1 - Método de pesquisa empírica – Análise textual discursiva.....	45
CAPÍTULO 2 - O racismo como problema social: da emergência à agenda pública brasileira.....	49
2.1 - A Política racial no Estado brasileiro.....	49
2.2 - Movimento social negro: a contestação do racismo no Brasil.....	61
2.3 - Produção científica sobre relações raciais no Brasil.....	73
CAPÍTULO 3 - Políticas Afirmativas: uma alternativa de enfrentamento ao problema do racismo à brasileira.....	81
3.1 - Política afirmativa: relatos de experiências de outros países.....	86
3.2 - Políticas afirmativas a partir da constituição de 1988.....	93
3.3 - Políticas públicas universais <i>versus</i> específicas no contexto brasileiro.....	96
3.4 - Políticas afirmativas no ensino superior público brasileiro.....	103
CAPÍTULO 4 - Políticas Afirmativas: processo de formulação e implementação em três universidades públicas.....	110
4.1- Políticas afirmativas na Universidade Federal do Paraná.....	111
4.2- Políticas afirmativas na Universidade de Brasília.....	137
4.3- Políticas afirmativas na Universidade Federal da Bahia.....	168
CAPÍTULO 5 - Cultura e Políticas Afirmativas no ensino superior: o sentido de uma política pública no Brasil.....	202
5.1- Políticas afirmativas: o Julgamento do STF e a sanção da Lei 12.711.....	203
5.2 - Análise sociocultural: a perspectiva socioeconômica <i>versus</i> a perspectiva sociorracial.....	218
5.3 - A relação entre políticas afirmativas e cultura.....	224
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	234
REFERÊNCIAS.....	245
ANEXOS.....	256

INTRODUÇÃO

Esta tese representa, ao mesmo tempo, uma continuação e uma tentativa de avanço com relação à temática das políticas afirmativas para pessoas negras¹ no ensino superior que desenvolvemos anteriormente (MARÇAL, 2011; 2012). Uma continuação porque pretende responder a questões apontadas e não respondidas na ocasião em função das dimensões restritas de tais estudos. Uma das perguntas, por exemplo, indicava sobre quais processos teriam levado uma universidade, no caso a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a adotar uma política de cotas para negros usando o critério racial separado do critério social? Tendo como objetivo, na dissertação (MARÇAL, 2011), identificar e compreender as mediações para a formação acadêmico-intelectual de estudantes negros percebemos que a política afirmativa da UFPR tendia mais para um aspecto formal do ingresso de que para a efetividade de uma política inclusiva. Na prática, a percepção é que persistia latente uma resistência institucional que impedia uma ação proativa no sentido de tornar a experiência objetivamente mais proveitosa tanto para estudantes negros como para a comunidade universitária. Essa resistência institucional, a qual denominamos de “inércia institucional”, colocava-se como um duplo desafio para os estudantes negros, pois, além de se adaptarem à vida acadêmica, tinham de desenvolver estratégias para “sobrevivência” dentro da Instituição.

Esta tese é também uma tentativa de avanço porque pretendemos abordar as políticas públicas de ações afirmativas enfatizando, para além dos aspectos objetivos, os aspectos intersubjetivos envolvidos no desenvolvimento dessas políticas². Para tanto, estudamos mais de um contexto universitário na tentativa de evidenciar as tendências presentes nesses diferentes espaços em relação à evolução da política, bem como a relação dessas políticas com o padrão de relações raciais predominante na sociedade brasileira, a saber, o “mito da democracia racial”.

¹ Nesta tese, utilizaremos o termo “negro”, no masculino, como uma categoria que agrega pessoas que se autoclassificam como pretas e pardas, conforme categorias usadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). “Negro” é uma categoria política forjado na histórica luta contra o racismo pelo movimento social negro brasileiro e exprime também uma dimensão subjetiva de resgate da autoestima e da iniciativa histórica dos sujeitos pertencentes à população negra no Brasil.

² Neste aspecto, esta tese tem aproximação com estudos que estabeleceram relação entre a implantação de políticas afirmativas com a disputa entre representações e projetos de nação (JESUS, 2011); com o mito da democracia racial (MOEHLECKE, 2004); e com o protagonismo do movimento negro na luta pelo direito à educação (SANTOS, 2007). A contribuição do nosso estudo foi tentar evidenciar como o mito da democracia racial, compreendido como senso comum ou imaginário coletivo, impregnou a discussão e a implantação dessas políticas no período de 2002-2012.

Tal conceito foi formulado por Florestan Fernandes (2008[1964]) como tentativa de contraposição à propagada ideia de ser o Brasil uma “democracia racial”. Nesta tese, esse conceito é compreendido como um sistema ideológico-cultural que opera socialmente para encobrir e, ao mesmo tempo, para institucionalizar práticas racistas cotidianas de indivíduos e de instituições tornando-as muitas vezes sutis, dissimuladas e difusas na sociedade brasileira. De tal sistema decorre a crença de que no Brasil há racismo, mas a maioria das pessoas não se assume racistas³.

De modo geral, as políticas públicas visam responder à percepção de algum problema social. Nesse sentido, as chamadas políticas públicas de ações afirmativas⁴ para negros no Brasil não é diferente. A necessidade de políticas dessa natureza apareceu no contexto histórico de denúncia e de discussão pública sobre mecanismos de enfrentamento do “racismo à brasileira”: um racismo institucionalizado no país pelo comportamento e práticas sociais de indivíduos e instituições, tendo como principal protagonista o movimento social negro articulado a estudiosos das relações raciais no Brasil.

Então, desde o início dos anos 2000, vêm-se implantado políticas afirmativas (PA) na sociedade brasileira, como instrumento de promoção de igualdade sociorracial. Essa implantação intensificou-se no contexto brasileiro da III Conferência da ONU contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, ocorrida na África do Sul, em 2001 (HERINGER, 2006). Essa Conferência teve, entre os seus objetivos, atrair a atenção do mundo para “as manifestações estruturais do racismo contemporâneo” (ALVES, 2002, p. 201) e se constituiu em uma “janela de oportunidade política” para demandas sociais “sensíveis”, como o enfrentamento do racismo institucionalizado nas práticas cotidianas das sociedades.

Em uma década, de 2002 a 2012, foram implantadas PA em algumas áreas/setores como no serviço público e principalmente na educação. Nesta última área, duas iniciativas de maior destaque foram a promulgação da Lei 10.639/2003, que instituiu o artigo 26A e 79B da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

³ Pesquisa nacional realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2003, apontou que enquanto 90% das pessoas entrevistadas admitiam haver racismo e preconceito de cor no Brasil sobretudo em relação aos negros e 96% dos entrevistados diziam não ter preconceito de cor. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/sociedade/discriminacao-racial-e-preconceito-de-cor-no-brasil?page=full>. Acesso em: 25/02/2015.

⁴ Optamos aqui pelo termo “políticas afirmativas” para designar as ações, especificamente, desenvolvidas pelo Estado e suas autarquias (universidades federais), ou seja, as políticas públicas de ações afirmativas.

(LDBEN)⁵, tornando obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira, e posteriormente alterada para a Lei 11.645/2008, que acrescentou a obrigatoriedade do ensino de história e cultura indígena; e a implementação de PA para a inclusão de negros no ensino superior público brasileiro nas modalidades de bônus, vagas, subcotas e, especialmente, cotas.

Segundo o mapeamento das instituições de ensino superior público (BRASIL. INCT Inclusão, 2012), existia mais de uma centena de instituições públicas de ensino superior com alguma modalidade de política afirmativa. A partir das informações do “Mapa das Ações Afirmativas no Brasil”, em 2012, constatou-se cerca de 125 instituições públicas de ensino superior com PA favorecendo até sete tipos de beneficiários como egressos de escolas públicas, pessoas com baixa renda, pessoas com deficiência, dentre outros. E nesse universo, 41%, ou seja, 52 instituições com políticas para estudantes negros. Contudo, na maioria dessas instituições, segundo o mesmo mapeamento, o critério racial encontrava-se subsumido a critérios sociais: escola pública ou renda – “subcotas”, em 73% (38); “cotas”, o critério racial separado do social em 17% (9); e “Bônus”, cujo critério racial é fator para pontuações adicionais em 10% das instituições, ou seja, em cinco delas. Como se percebe, os principais beneficiados das PA no período foram os estudantes oriundos de escolas públicas em geral. Para alguns autores, este dado revela um desvirtuamento no processo de implantação de PA no ensino superior público brasileiro: como proposta inicial do movimento negro estas políticas acabaram priorizando como beneficiários os estudantes de escolas públicas (PAIVA, 2013).

Quadro ainda mais revelador quando se analisam casos particulares de instituições que formularam e implementaram políticas afirmativas para negros, como na Universidade Federal do Paraná (UFPR), que adotou política de cotas para estudantes negros usando o critério racial separado do social. Como sugeriram os estudos de Marçal (2011) e Souza (2007), a evolução da política afirmativa tendeu para um aspecto mais formal do que prático, bem como a privilegiar o aspecto social e não o racial na política.

⁵ Segundo a classificação das pesquisadoras Luciana de B. Jaccoud e Nathalie Beghin, essa Lei não se constitui uma Política Afirmativa, mas uma política de “ação valorativa” (SANTOS, 2014, p. 17-8). Decidimos mantê-la citada tendo em vista que no contexto sociocultural brasileiro essa medida valorativa que pressupõe “reconhecimento e valorização” pode também contribuir para o enfrentamento à discriminação e ao racismo assim como as políticas afirmativas propriamente ditas podem contribuir para a afirmação e valorização subjetiva de negros e negras.

As políticas afirmativas foram propostas como estratégia para minorar os efeitos da desigualdade racial sobre a população negra, mas o critério social se tornou preponderante nessas políticas. Neste caso, vale pensar em termos das formulações teóricas em que raça e classe não são polos opostos, mas reflexos de uma mesma realidade de exclusão social e perguntar se em contexto social como o brasileiro é possível declinar as desigualdades raciais sem priorizar o enfrentamento, ao mesmo tempo, das práticas discriminatórias, dos preconceitos e dos estigmas raciais (HALL, 2003).

Concomitante à efetivação das políticas afirmativas no ensino superior público estabeleceu-se um intenso e polêmico debate público sobre a justiça ou não dessas medidas, polarizando setores da sociedade civil e das universidades. Em geral, as críticas e os argumentos contrários às políticas afirmativas tiveram como foco principal o acesso de estudantes negros às universidades públicas (MEDEIROS, 2009). Vale ressaltar que se observou uma cisão no setor da intelectualidade acadêmica brasileira entre favoráveis e contrários às PA para negros. Alguns desses intelectuais tiveram amplo espaço na grande mídia nacional e não se limitaram à formulação de ideias, mas se propuseram a um ativismo político, redigindo e assinando “cartas-manifesto” e fazendo intervenções junto a deputados federais e juízes do Supremo Tribunal Federal (FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013).

Foi nesse contexto social de implantação e discussões polêmicas que as PA se desenvolveram até o ano de 2012, ano que se constituiu uma espécie de marco para experiência brasileira de PA devido a dois eventos importantes para o processo. O primeiro foi o julgamento da ADPF⁶ 186 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 25 e 26 de abril de 2012, que decidiu por unanimidade pela constitucionalidade das PA para negros a partir de critérios raciais. A importância desse julgamento deve-se ao fato de ter estabelecido segurança jurídica para as PA com recorte racial, a partir de então, definindo os contornos da legalidade dessas políticas. O segundo evento foi a sanção da Lei 12.711/2012, “Lei de cotas” nas instituições federais de ensino e que normatizou a implantação de PA nas instituições federais de ensino. Não existia, até aquele momento, um formato padronizado e a implantação de PA nas instituições federais dependia da autonomia

⁶ Ação judicial de “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” - ADPF (Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010; 2012). Sobre o significado deste instrumento jurídico, ver nota 32, p. 94 desta tese.

das instituições e das condições políticas vigentes no interior das comunidades universitárias. Quando confrontados, estes dois eventos sinalizaram perspectivas conflitantes para as PA: digamos que o primeiro admitiu políticas com base em critérios raciais enquanto o segundo admitiu o critério racial subsumido a critérios socioeconômicos, como será mais bem abordado no capítulo cinco.

Apesar dessas decisões macro-políticas, o funcionamento das PA no contexto brasileiro ainda se coloca como pauta de pesquisa, especialmente quando se considera, na análise dessas políticas, a peculiaridade histórico-cultural brasileira que dá margem a questionamentos, como, por exemplo: por que no processo de implantação das PA para negros o critério racial foi sendo relegado a um segundo plano? Por que houve uma reação tão veemente de parte da elite dominante, já que os indicadores sociais mostravam a pertinência de tais políticas ante as desigualdades sociorraciais? Por que o foco das críticas às PA foi especificamente para as políticas que propunham o acesso de estudantes negros às universidades públicas a partir de critério racial? Estas questões nos remetem à dimensão cultural da sociedade brasileira e podem ter relação com o acesso a espaços de poder e prestígio. A universidade pública brasileira tem sido historicamente o espaço de formação de quadros da elite dominante⁷, favorecendo a produção e a reprodução dessa elite nas funções de comando e decisão (CÉSAR, 2007; SANTOS, 2007).

No Brasil parece persistir ainda um “senso comum racial” que determina o comportamento de indivíduos e de instituições (TELLES, 2003). Esse tipo de racismo institucionalizado⁸ e culturalmente arraigado no tecido social tem sido transmitido intergeracionalmente e vem compondo, junto com outros fatores, as causas estruturantes das desigualdades sociorraciais na sociedade brasileira. Assim, o racismo no Brasil passou a ser compreendido como uma “cultura” a partir de estudos das relações raciais, realizados por estudiosos como Florestan Fernandes (2008), Carlos Hansebalg (2005), Michael Hanchard (2001), Edward Telles (2003), dentre outros.

⁷ Nesta tese, com a expressão “elite dominante” entendemos um bloco de poder formado e articulado por parte dos setores intelectuais, econômicos e políticos na sociedade brasileira.

⁸ O termo “institucionalizado”, nesta tese, difere da noção de “racismo institucional” (ver: Araujo, 2015, p.41-45) visto que o racismo no Brasil é praticado pelas pessoas revestidas de poder institucional ou não. O termo se aproxima do fenômeno do racismo compreendido a partir da noção de “cultura”, pois este racismo perpassando todo o tecido social brasileiro. Na literatura sobre relações raciais, dependendo da abordagem, ora este racismo é descrito como estrutural, sistemático ou cultural. Portanto, o racismo praticado no Brasil pode ser caracterizado como um “imaginário coletivo”, um “senso comum” ou uma “cultura”.

Conforme Luciana Jaccoud (2008), “o racismo, o preconceito e a discriminação operariam integrados a um importante processo de naturalização da pobreza. Ao mesmo tempo, a pobreza opera sobre a naturalização do racismo, exercendo uma importante influência no que tange a situação do negro no Brasil” (JACCOUD, 2008, p. 56). Assim, o preconceito, a discriminação e a estigmatização de pessoas, grupos sociais, pode ter efeitos significativos na realização objetiva da vida em sociedade (SEN, 2001).

Os efeitos mais evidentes do racismo cultural contra os negros no Brasil podem ser constatados pelos indicadores sociais⁹ e, também, pela quase ausência de negros em posições de prestígio social como, por exemplo, em espaços de comando e decisão público e privado, midiáticos, produção do conhecimento, dentre outros (TELLES, 2003). Constata-se, assim, uma contradição histórica, em que apesar de representar aproximadamente metade da população brasileira (IBGE, 2012) os negros encontram-se sub-representados em posições de destaque nos campos econômico, político e social.

É deste quadro de desvantagens socioeconômicas e sociorracial para os negros que decorre a legitimidade das políticas afirmativas (FERES JR, 2006; TELLES, 2003). Tal legitimidade aponta para a necessidade de políticas públicas de caráter distributivo combinadas com políticas públicas de caráter reparatório e/ou compensatório. Em outras palavras, no Brasil as políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais precisam ser combinadas com políticas públicas de caráter compensatório, visto que as desvantagens socioeconômicas recaem excessivamente sobre os negros. Nesse sentido, parece ser possível supor a existência de fatores histórico-culturais na estruturação da desigualdade, como o impedimento aos bens sociais, os “constrangimentos raciais” presentes nas práticas sociais. Tais fatores constituem obstáculos à eficácia das políticas públicas universais para mobilidade social desse segmento populacional (IPEA, 2008). Justificam-se, assim, socialmente as políticas específicas combinadas às políticas universais para o enfrentamento das desigualdades sociorraciais, pois as primeiras visam combater as “barreiras invisíveis” e “culturais” impostas pelo racismo, e as

⁹A desigualdade sociorracial pode ser medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo dados divulgados pelos pesquisadores Marcelo Paixão e Luiz M. Carvano, em 2005 o IDH desagregado foi de 0,753 para negros, 0,838 para brancos e de 0,800 para o Brasil. (Cf. Relatório das Desigualdades Raciais no Brasil; 2007-2008. LAESER/UFRJ). Em 2013, o IDH foi de 0,690 para negros, 0,765 para brancos e de 0,730 para o Brasil (Cf. Tempo em Curso, 2013, p. 4, LAESER/UFRJ).

segundas os aspectos objetivos impostos pelas desigualdades socioeconômicas (TELLES, 2003).

Da constatação da desigualdade sociorracial e da vontade política para o seu enfrentamento pode-se compreender melhor outros aspectos da realidade brasileira. Por exemplo, a característica multicultural da sociedade. Tal característica marca a sociedade brasileira mesmo que tenha havido um esforço empreendido pelas elites dominantes em afirmar uma unidade nacional baseada na ideia da “democracia racial”. Assim, pode-se afirmar que, historicamente, diversas “concepções de mundo” coexistiram em tensão na sociedade brasileira, entre as quais se destacam duas: uma negra/africana e outra branca/europeia.

Convivem, no Brasil, de maneira tensa, a cultura e o padrão estético negro e africano e um padrão estético e cultural branco europeu. Porém, a presença da cultura negra e o fato de [50,7%]¹⁰ da população brasileira ser composta de negros (de acordo com o censo do IBGE) não tem sido suficientes para eliminar ideologias, desigualdades e estereótipos racistas. Ainda persiste em nosso país um imaginário étnico-racial que privilegia a branquidão e valoriza principalmente as raízes europeias da sua cultura, ignorando ou pouco valorizando as outras [...] (BRASIL, 2004, p.14).

Tal interpretação auxilia na compreensão desse contexto em que as polêmicas em torno da implantação das PA para negros na última década causaram muita tensão entre uma concepção de sociedade monocultural e uma concepção de sociedade multicultural. Nesse sentido, consideramos uma noção de “cultura” compreendida como “modos de vida e concepções de mundo” particulares (ver Capítulo 1 desta tese). De tal modo, o que se considera “cultura nacional brasileira” pode ser considerado como um campo fértil de interações, de trocas e de conflitos entre duas ou mais culturas particulares. Por exemplo, as negociações e as tensões entre uma cultura de matriz europeia e uma cultura de matriz africana.

Presente no comportamento e nas práticas sociais de indivíduos e instituições, a “cultura racista” (TELLES, 2003) no Brasil tem como importantes características a dissimulação e formas implícitas de hierarquização. A emergência da crítica a essa “cultura racista” como um problema social foi se consolidando ao longo do século XX através da articulação dialética entre lideranças negras e cientistas sociais. O que se tornou bastante razoável admitir que a cultura hegemônica, em âmbito institucional e nacional, tenha impactado às políticas

¹⁰ Cf. Dados do censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

públicas afirmativas, em que se sabe que as principais funções diretivas nas instituições públicas de ensino superior são ocupadas, predominantemente, por pessoas brancas (CARVALHO, 2006). Obviamente que o grau ou a intensidade desse impacto tende a variar segundo a maturidade democrática e a consciência republicana dos agentes públicos responsáveis e das pessoas envolvidas na efetivação dessas políticas.

É importante, do ponto de vista filosófico e sociológico, destacar que as PA podem produzir benefícios diretos e indiretos. Isso significa que na sua análise e avaliação é necessário ir além da dimensão socioeconômica, a partir do reconhecimento do direito à diferença, ou seja, o direito à liberdade de ser cidadão pleno e do direito à participação nos bens sociais e políticos da sociedade (SEN, 2001). Pois tais políticas visam realizar certa concepção de justiça social (BRASIL, 2004).

Nesse contexto, analisar o desenvolvimento das PA para negros no ensino superior público neste primeiro período de efetivação (2002-2012) justifica-se como relevante para compreendermos os aspectos que dizem respeito à implantação de tais políticas educacionais com maior ou menor potencial para constituir trajetórias acadêmico-intelectuais de jovens negros que ingressaram nas universidades públicas brasileiras. Para também perceber a sutileza e a intensidade do racismo institucionalizado no Brasil, sobretudo no interior da elite intelectual e acadêmica. Por fim, para permitir projetar a potencialidade das PA no sentido de promover mudanças sociais para toda a sociedade, e especialmente para o grupo social negro a médio e longo prazo.

O contexto sociocultural de implantação das PA no ensino superior público para negros permite a formulação das seguintes hipóteses: a primeira que predominou, em oposição à perspectiva do movimento negro, uma perspectiva conservadora, que negou o critério racial como fator de desigualdade social e enfraqueceu o potencial simbólico-político das PA implantadas no período de 2002 a 2012 (SANTOS, 2013); e a segunda que existiu uma convergência entre os discursos contrários e a implantação das PA para negros nas instituições públicas de ensino que se conformou à dinâmica do mito da democracia racial.

A busca pela confirmação ou não dessas hipóteses no processo de efetivação de PA no ensino superior público para negros permite-nos colocar a “questão do sentido”, enquanto direção e significado, tomado por estas políticas em diferentes

contextos universitários. Assim, com o objetivo de responder duas perguntas fundamentais, propôs esta pesquisa/tese: que sentido foi atribuído a estas políticas em diferentes contextos universitários? E em que medida a cultura racista, caracterizada no discurso pela defesa do mito da democracia racial e na prática social pela subalternização (preterição) das pessoas negras, impregnou o sentido das PA no âmbito do ensino superior público?

Para tanto, desenvolvemos um estudo compreensivo, com base na literatura sobre a evolução das PA em três contextos universitários específicos, escolhidos por se constituírem em instituições que implantaram tipos variados de reservas de vagas para negros: a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Tal escolha justificou-se pelas seguintes características: as instituições são federais, ou seja, pertencem a uma mesma competência administrativa; elas têm expressividade regional e nacional; estão sediadas em diferentes regiões do Brasil (Centro-Oeste, Sul, Nordeste); implantaram políticas afirmativas em anos próximos (2003, 2004, 2005) e os formatos de suas políticas preveem a “reserva de vagas” para negros (cotas ou subcotas).

A intenção aqui foi de compreender as tensões na evolução das PA para estudantes negros em cada um dos três contextos acadêmicos citados acima, partindo do “litígio político” gerado pela proposição dessas políticas. Litígio político este que mobilizou dois blocos políticos divergentes: de um lado, atores sociais negros e seus aliados brancos e, de outro, atores sociais brancos, na sua quase totalidade. Desta forma, buscamos compreender como duas concepções de mundo, em tensão, pretenderam se impor no processo de formulação e implementação de PA para estudantes negros nas referidas universidades e a relação dessa disputa com a perspectiva de alterar ou conservar uma “matriz cognitiva e normativa” hegemônica na sociedade brasileira, qual seja, o mito da democracia racial.

Para tanto, a investigação teve como ponto balizador a ocorrência de “litígio político”¹¹ em torno da efetivação de PA para estudantes negros. Aqui “litígio” se caracteriza pelas tensões, correlações de forças, estratégias de imposição, silenciamentos e divergências, estabelecidos ao longo da evolução das políticas em cada contexto universitário. Através do “desentendimento” instalado no interior das

¹¹ Para a compreensão da noção de litígio como desentendimento político, ver Rancière (1996).

comunidades universitárias e nas instâncias decisórias pretende-se evidenciar alguns vestígios que ajudam compreender e apontar o sentido da evolução destas políticas.

Partindo dessa análise, a metodologia empregada nesta tese foi a “abordagem cognitiva de política pública” proposta por Pierre Muller e Yves Surel (2002). Nesta abordagem, os autores propõem compreender as políticas públicas como uma construção social e científica, ou seja, em uma perspectiva construtivista. Para os autores, o modelo analítico proposto, parte do princípio de que o mundo contemporâneo é complexo e, portanto, os problemas sociais e as políticas públicas desenhadas para enfrentá-los também serão complexos. De modo geral, esta abordagem considera uma fluidez na tênue linha divisória que separa o Estado e a sociedade civil, em que há a capacidade de influência de grupos interessados e envolvidos nas políticas públicas de um setor e a “competição” entre os atores sociais, públicos e privados, em torno das políticas para tornar dominante suas “concepções de mundo”, ou seja, o sentido das políticas públicas é disputado politicamente.

Em suma, a abordagem cognitiva tem como pressuposto que as políticas públicas evoluem de forma não linear, pois o Estado não é monolítico, assim como a sociedade civil contemporânea também não é. Portanto, para esta tese, estabelecem-se três pressupostos: o primeiro de que as políticas públicas afirmativas não se desenvolveram em um vácuo histórico-cultural¹², ou seja, os agentes públicos e os atores sociais podem ter imprimido suas marcas culturais nelas; segundo, que estas políticas foram disputadas e influenciadas pelos atores sociais envolvidos e interessados em todo seu desenvolvimento, ou seja, existiu litígio político perpassado pela dimensão racial em torno da implantação destas políticas; e, por último, que estas políticas mais do que resultados materiais, tendem a produzir novas representações do problema social do racismo e gerar processos de aprendizagem no contexto brasileiro.

Diante desses pressupostos e da complexidade que marcou o desenvolvimento das PA, nos contextos universitários e no período que pretendemos analisar, buscou-se então colocar em prática a máxima de que os analistas de políticas públicas devem se esforçar para “colocar à luz as *lógicas de*

¹² Sobre essa perspectiva, ver também Santos (2013) e Marçal (2012).

ação e em ação as *lógicas de sentido*, no processo de elaboração e de implementação de políticas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 18, grifos dos autores).

Como método de pesquisa empírica nas etapas de formulação e implementação das PA em três universidades, optamos pela Análise Textual Discursiva (ATD). Esse método desenvolvido por Moraes (2003) permite uma análise textual qualitativa que se localiza entre as “soluções propostas pela análise de conteúdo e análise do discurso” (MORAES, 2003, p. 192). Ou seja, é um método que permite um processo de investigação em fontes textuais considerando a “interpretação do significado atribuído pelo autor”, bem como as “condições de produção de um determinado texto” (MORAES; GALIAZZI, 2006, p. 118). Para tanto, este método estabelece um procedimento compreendido em três etapas: i) unitarização ou desconstrução dos textos do *corpus*, que corresponde ao processo de fragmentação em unidades analíticas ou unidade de significação; ii) categorização, referente ao processo de reorganização das unidades a partir de elementos comuns ou semelhantes; iii) produção de metatexto e comunicação, que é o processo de construção de um texto com um novo sentido a partir dos fragmentos categorizados, atribuindo novas compreensões para um determinado fenômeno social. As novas compreensões emergem a partir do exercício intuitivo. Assim, é fundamental o “envolvimento ou impregnação” com os materiais analisados (MORAES; GALIAZZI, 2006, p. 121).

A proposta de trabalho foi desenvolver uma análise categorial a partir de fontes documentais variadas: relatórios de pesquisas, artigos, capítulos de livros, teses e dissertações, dentre outros. Pela característica desta pesquisa, o levantamento do sistema de categorização deu-se a partir das próprias fontes, ou seja, as categorias emergiram dos próprios textos-documentos. Para manusear a vasta documentação produzida sobre as PA nos três contextos universitários a serem estudados, estabelecemos uma subdivisão considerando o processo de desenvolvimento da política em dois momentos: a) o processo de formulação e b) processo de implementação: acesso e permanência. Esta subdivisão permitiu uma classificação mais coerente e substantiva do material e, ao mesmo tempo, não cerceou a possibilidade de incluir novos textos ao *corpus* analisado. A escolha dos textos-documentos que compôs o *corpus* foi definida considerando como critérios o título dos textos, os autores, a pertinência do tema e objetivo, e a qualidade documental dos textos.

O desenvolvimento desta tese fundamentou-se a partir de um campo teórico amplo. Dentre os principais autores, utilizamos como aporte teórico-conceitual para o conceito de cultura: Antônio Gramsci (2002a; 2002b; 2006a; 2006b; 2007a; 2007b); Raymond Willians (2010); Frantz Fanon (1979); Amílcar Cabral (1980), Aníbal Quijano (2010); Stuart Hall (2003). Para a concepção metodológica e o procedimento de investigação empírica, optamos por Pierre Muller e Yves Surel (2002), Roque Moraes (2003); Roque Moraes e Maria do Carmo Galiuzzi (2006). E como aporte para interpretação da realidade sociocultural brasileira: Abdias do Nascimento (2002; 1980); Florestan Fernandes (2008; 2006), Carlos Hasenbalg (2005); Michael Hanchard (2001), Edward Telles (2003); Kabengele Munanga (2008; 2009); João Feres Jr. (2006), dentre outros. Para a compreensão das PA no contexto das universidades contamos com as seguintes contribuições: Universidade Federal do Paraná - Ciméa Barbato Bevilaqua (2005a; 2005b); Emerson Urizzi Cervi (2013); Liliana Porto (2011; 2012); Antônio Leonardo da Silva Filho; Marcilene Lena Garcia de Souza (2007); Paulo Vinicius Baptista da Silva (2008). Universidade de Brasília: José Jorge de Carvalho (2006); Sales Augusto dos Santos (2007; 2013); Érika do Carmo Lima Ferreira (2009); Ernandes Barboza Belchior (2006); Maria Auxiliadora de P. G. Holanda (2008). Universidade Federal da Bahia: Carlos Alberto José Barbosa Coutinho (2014); Nadja Ferreira Pinheiro (2010); Dyane Brito Reis Santos (2009); Jocélio Teles dos Santos; e Delcele Mascarenhas Queiroz (2012; 2013).

Esta tese foi organizada em cinco capítulos. No primeiro pretendemos apresentar a concepção de cultura legada por uma tradição teórica que se desenvolveu no campo do pensamento social ao longo do século XX. Tal tradição, que denominamos de pós-colonialista, concebe uma noção de cultura a partir da materialidade histórica e social. Além disso, procuramos fazer uma descrição do conceito de políticas públicas, bem como do encaminhamento metodológico e procedimento da pesquisa empírica.

No segundo capítulo (problematização e amplificação) abordamos o processo histórico de emergência do racismo como problema social no Brasil. Destacamos as lutas e os tensionamentos realizados pelo movimento negro para inserir este problema social na agenda política do Estado ao longo do século XX, procurando mostrar como uma articulação dialética entre os militantes negros e pesquisadores

sociais, desde meados do século XX, veio favorecendo diferentes compreensões do racismo como problema social.

No terceiro capítulo (agenda) discutimos a consolidação das experiências de PA no ensino superior público e, concomitantemente, o polêmico debate suscitado pela implantação destas políticas nas universidades e na sociedade civil. Neste sentido, tomando a historicidade da experiência brasileira, destacamos a legitimidade social e jurídica, o contraste com as experiências de países como Índia, Estados Unidos e África do Sul. Por fim, apresentamos um panorama da evolução das PA para negros no ensino superior público compreendido no período de 2002 a 2012.

No quarto capítulo (formulação e implementação) propomos analisar o processo de evolução das PA para negros em três contextos acadêmicos específicos - na Universidade de Brasília, na Universidade Federal do Paraná e na Universidade Federal da Bahia. Em um primeiro momento, buscando identificar e compreender o sentido desta política no contexto institucional de cada universidade e, em seguida, buscamos destacar pontos convergentes ou divergentes entre as três experiências de PA.

No último capítulo, discutimos as duas decisões de impacto sobre as PA acontecidas em 2012 e o significado dessas políticas para a população negra. A proposta não é fazer uma avaliação do processo de institucionalização das PA, mas buscar compreender a existência (ou não) de relação entre os processos de desenvolvimento das políticas e a matriz cognitiva e normativa hegemônica na sociedade brasileira: o mito da democracia racial.

CAPÍTULO 1 – ENCAMINHAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Neste capítulo, o objetivo é desenvolver uma revisão da literatura sobre uma acepção de cultura específica com o propósito de afastar de duas perspectivas epistemológicas extremadas presentes nas discussões sobre as políticas afirmativas no Brasil: a perspectiva liberal-culturalista e a perspectiva marxista-classista. A intenção aqui é a de enunciar, a partir de autores pós-colonialista, uma acepção de cultura que se distancia tanto de um particularismo como de um universalismo vago. Portanto, buscamos descrever, neste capítulo, um aporte teórico que se inicia com autores marxistas que colocam acento na materialidade da cultura, na sua relação dialética com as práticas socioeconômicas, ou seja, retomamos sinteticamente o percurso feito por alguns pensadores para estabelecer uma noção específica de cultura. Nesse contexto, procuramos salientar também uma noção de política pública, bem como uma descrição da abordagem metodológica e de um formato possível de sua aplicação.

1.1 Conceito de Cultura: do Materialismo Histórico aos Estudos Culturais

Assumimos como perspectiva epistemológica o “materialismo histórico” ou, mais especificamente, o “historicismo absoluto” como proposto pelo filósofo e político italiano Antônio Gramsci (1891-1937). Do ponto de vista teórico, Gramsci parece ter contribuído muito para o desenvolvimento de uma corrente de pensamento pós-colonialista que, ao longo do século XX, em diferentes partes do mundo, marcou o pensamento político e social. Em contraposição a uma tradição mais hegemônica no interior do pensamento marxista, tal pensamento deixou contribuições teóricas importantes para a contemporaneidade como a negação de que a base econômica é o único fator de determinação da vida social (reducionismo econômico), como também a valorização do papel desempenhado pela superestrutura no aprofundamento e na legitimação da exploração e dominação no mundo capitalista.

Assim, pode-se ressaltar a inter-relação entre “estrutura” (dimensão econômica e social) e “superestrutura” (política, ideológica e cultura) na compreensão da realidade concreta em uma sociedade específica. Em resumo, o pensamento gramsciano deslocou a análise da realidade social para um “campo

relacional” entre as duas ordens de determinação: a estrutura e a superestrutura. Disto decorre o resgate das dimensões política, ideológica e, principalmente, cultural, dimensões necessárias para a compreensão das relações sociais nas sociedades contemporâneas. Nessa linha teórica, destacamos as contribuições de outros teóricos, entre os quais Raymond Williams, Frantz Fanon, Amílcar Cabral e Aníbal Quijano.

Também é possível identificar nessa corrente de pensamento, uma perspectiva de formulação teórica que exerceu influência sobre os chamados pós-coloniais. Pode-se pensar, por exemplo, nas contribuições dos “estudos culturais” e “estudos subalternos”, ou seja, uma corrente de pensamento contemporâneo abrangente que comporta perspectivas analíticas como as de Stuart Hall, Ranajit Guha, Homi Bhabha e Edward Said, dentre outros (CARVALHO, 2006).

Vale ressaltar que essas perspectivas teóricas criticam uma visão de mundo assentada na dominação econômico-cultural capitalista e eurocêntrica. Nessa corrente de pensamento a dimensão socioeconômica, política, ideológica e cultural contém uma mesma materialidade histórica. Além disso, esses autores que aqui representam tais elos de pensamento não negam a dimensão socioeconômica como um fator de determinação social, mas ampliam a dimensão analítica da realidade social.

Em um mundo marcado por um sistema capitalista de produção cada vez mais abrangente e virulento, em que tudo tende a se tornar mercadoria e as relações sociais enquadram as pessoas cada vez mais em papéis de produtores e consumidores, a dimensão mais valorizada tende a ser a socioeconômica por colocar-se como a mais imediata. Contudo, parece-nos que todos os pensadores aqui destacados (cada um em seu tempo e espaço) perceberam que a hegemonia no sistema capitalista também pressupõe uma cultura. Esta se difunde, suprime e incorpora valores e significados de diferentes sociedades pelo mundo, além de transformar aspectos culturais particulares em bens econômicos. Talvez decorra desta constatação a necessidade epistemológica de repensar a dicotomia entre estrutura/superestrutura dentro do marxismo e, também, a necessidade de conceberem uma noção de cultura mais abrangente, dinâmica e histórica (WILLIAMS, 2011).

Nessa perspectiva, um problema de ordem epistemológica que diversos destes pensadores enfrentaram foi a questão da relação entre estrutura e

superestrutura, ou seja, a necessidade de compreender estas duas dimensões como inter-relacionadas. Gramsci formulou esta questão da seguinte forma:

[...] não é verdade que a filosofia da práxis ‘destaque’ a estrutura das superestruturas; ao contrário, ela concebe o desenvolvimento das mesmas como intimamente relacionado e necessariamente inter-relativo e recíproco (GRAMSCI, 2006, p. 369).

E completa enfatizando que a unidade relacional entre “estrutura e superestrutura” constitui um “bloco histórico”, ou seja, “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), a unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2007, p. 26).

Raymond Williams (2011), em um texto intitulado “Base e superestrutura na teoria da cultura marxista” aponta a necessidade de reavaliar a “proposição” de que a “estrutura determina a superestrutura”, colocando o problema da seguinte forma:

Temos de reavaliar a ‘determinação’ para a fixação de limites e o exercício de pressões, afastando-a de um conteúdo previsto, prefigurado e controlado. Temos de reavaliar a ‘superestrutura’ em direção a uma gama de práticas culturais relacionadas, afastando-a de um conteúdo refletido, reproduzido ou especificamente dependente. E, fundamentalmente, temos de reavaliar ‘a base’, afastando-a da noção de uma abstração econômica e tecnológica fixa e aproximando-a das atividades específicas de homens em relações sociais e econômicas reais, atividades que contêm contradições e variações fundamentais e, portanto, encontram-se sempre num estado de processo dinâmico (WILLIAMS, 2011, p. 47).

Outro autor, Frantz Fanon (1979), foi também enfático sobre a questão do reducionismo economista, ao analisar o tema da dominação ou das relações de poder a partir do “contexto colonial”, africano e afro-diaspórico. O autor ressalta a importância da análise marxista levar em consideração a superestrutura para a compreensão das relações de poder entre colonos/brancos e colonizados/não-brancos. Para além dos aspectos estruturais ou socioeconômicos, estas relações de poder estabelecem-se também através de aspectos políticos e culturais. Assim, Fanon (1979) formulou esse problema nos seguintes termos:

Quando se observa em sua imediatidade o contexto colonial, verifica-se que o que retalha o mundo é, antes de mais nada, o fato de pertencer ou não a tal espécie, a tal raça. Nas colônias, a infra-estrutura econômica é igualmente uma superestrutura. A causa é consequência: o indivíduo é rico porque é branco, é branco porque é rico. É por isso que as análises marxistas devem ser sempre ligeiramente distendidas cada vez que abordamos o problema colonial (FANON, p. 29, 1979).

No mesmo sentido de Fanon, Amílcar Cabral (1980) criticou o reducionismo econômico no interior do marxismo tomando como referência a situação histórica de contestação e luta contra o colonialismo em África. Ao teorizar a experiência a partir do contexto de resistência cultural frente ao colonialismo português em Guiné-Bissau, Cabral (1980) destacou a importância da cultura na sua inter-relação com a dinâmica socioeconômica. Para Cabral os fatos de resistência cultural,

[...] demonstram igualmente a íntima ligação, de dependência e reciprocidade, que existe entre o *fato cultural* e o *fato econômico* (e político) no comportamento das sociedades humanas. Com efeito, em cada momento da vida de uma sociedade [...] a cultura é a resultante mais ou menos conscientizada das atividades econômicas e políticas, a expressão mais ou menos dinâmica do tipo de relações que prevalecem no seio dessa sociedade [...] entre os indivíduos, os grupos de indivíduos, as camadas sociais ou as classes (CABRAL, 1980, p. 56, grifo do autor).

De forma menos explícita, mas evidenciado a pertinência do problema epistemológico, Aníbal Quijano (2010) desenvolve uma análise que coloca em xeque a operacionalidade do conceito de “classe social”, compreendido a partir do marxismo eurocêntrico, para pensar as relações de poder no capitalismo mundial. A partir do contexto histórico latino-americano, o autor se propôs a discutir o estabelecimento da “colonialidade do poder”, ou seja, das relações de poder ou dominação capitalista. Assim, o autor critica Marx e o marxismo, ressaltando que a dominação no capitalismo mundial não se estabelece somente a partir de relações objetivas como nas “relações de produção”, mas também através de relações subjetivas como nas relações de gênero e raciais. Neste caso, a noção de colonialidade supõe relações intersubjetivas (simbólicas e codificadas socialmente), além de relações objetivas de produção e consumo. Quijano (2010) coloca o problema assim:

[...] a teoria eurocêntrica sobre as classes sociais, e não somente no materialismo histórico marxo-positivista [...] mas no próprio Marx, é reducionista: refere-se única e exclusivamente a um único dos meios de poder: o controle do trabalho e dos seus recursos e produtos. E isso é especialmente notável em Marx e nos seus herdeiros, uma vez que, não obstante, o seu propósito formal seja estudar, entender e alterar ou destruir o poder na sociedade, todas as outras instâncias da existência social onde se formam relações de poder entre as pessoas não são consideradas em absoluto ou são consideradas apenas como derivativas das ‘relações de produção’ e determinadas por elas (QUIJANO, 2010, p. 111).

Como se pode perceber, Quijano (2010) considera que as relações de poder não se estabelecem somente a partir das relações econômicas (estrutura), mas

também a partir de outras dimensões da vida, como a política e a cultura (superestrutura). Desta forma, o autor critica a percepção eurocêntrica das teorias surgidas na Europa, especialmente o marxismo, que tende a considerar as classes sociais como “totalidades homogêneas”, negando a heterogeneidade entre as pessoas em termo de gênero, raça e trabalho. Como explica o autor, tais teorias não conseguiram superar a dualidade histórica que dividia o mundo em “Europa” (centro) e “Não-europa” (periferia). E completa, “esta dualidade implicava, além do mais, que muito de tudo o que era a Não-europa, ainda que existisse no mesmo cenário temporal, na realidade correspondia ao passado de um tempo linear cujo ponto de chegada era (é), obviamente, a Europa” (QUIJANO, 2010, p. 111).

De um modo geral, as formulações desses autores arrolados podem sugerir três aspectos importantes. O primeiro é que o ponto de partida para suas formulações, a concretude histórica, ou seja, estão localizados num espaço e tempo bastante determinados e específicos, seja a partir da Europa (Gramsci e Williams), da África (Fanon e Cabral) ou da América Latina (Fanon e Quijano). Em todo período do século XX, esses autores estão pensando seu tempo e espaço e apontando para a necessidade de reconsiderar a inter-relação estrutura/superestrutura quando se teoriza a partir da experiência histórica concreta, ou seja, de práticas sociais entre pessoas e grupos de pessoas reais.

No segundo aspecto, devido à concretude histórica, esses autores tendem a colocar em questão o “reducionismo econômico” como obstáculo epistemológico para se compreender a realidade social, sobretudo em sociedades heterogêneas. O terceiro aspecto, é que esses autores parecem considerar definitivamente a superestrutura, que engloba especialmente a dimensão ideológica e cultural como necessárias para a compreensão do estabelecimento da dominação ou relações sociais de poder dentro do capitalismo. Nesse sentido, a noção de cultura ganha abrangência, concretude e substância histórica, passando a englobar uma gama de aspectos que vão desde valores e significados até práticas sociais. Ela permeia e é permeada pelas relações políticas e produtivas em uma sociedade específica.

O capitalismo, como cultura de massa e modo de produção, tem uma abrangência mundial, mas sua influência está mais relacionada a sua capacidade de adaptação e incorporação de práticas sociais e culturais locais do que sua capacidade de confrontação e destruição direta destas práticas sociais e culturais. Em outras palavras, pode-se pensar que o sistema capitalista, como modo de

produção e consumo, perpetua-se mundialmente cada vez mais pela capacidade de adaptação e acomodação do que pela imposição forçada às sociedades e culturas específicas. Neste caso, o capitalismo no Brasil parece ter características diferentes do capitalismo nos Estados Unidos, que também é diferente do capitalismo nos países africanos e asiáticos, etc.

Aqui vale destacar a noção de hegemonia desenvolvida por Gramsci e utilizada também por Williams (2011). Na formulação dos dois autores, essa noção sugere que o exercício de uma hegemonia, enquanto dominação cultural e material, pode ser pensada em diversos níveis e em diversas amplitudes (relações individuais, grupos sociais e internacionais). Com base nisso pretendemos afirmar que não existe uma cultura capitalista e uma cultura local separadas, mas sim uma cultura local capitalista. No caso brasileiro, por exemplo, pode-se conceber a existência de uma cultura brasileira capitalista. Um modo de ser e viver que articula traços histórico-culturais brasileiros, com traços de uma cultura de massa difundida mundialmente (o “Americanismo”, sugerido por Gramsci).

Como já mencionamos, Gramsci está na gênese dessa abordagem sociocultural. Suas formulações e ideias sobre Estado, política e cultura têm servido de inspiração para estudiosos de vários campos do conhecimento. Por ora, destacamos somente a sua contribuição para o conceito de cultura. Conforme Stuart Hall (2003), esta é uma contribuição valiosa para se compreender os processos históricos de dominação, sobretudo em contextos sociais pluriétnicos e multiculturais. Assim, Gramsci define cultura com um olhar bastante abrangente e com profundidade histórico-social, ou seja, para ele cultura é uma concepção e modo de vida. Para Gramsci:

[...] significa, indubitavelmente, um corrente, unitária e nacionalmente difundida ‘concepção de vida e de homem’, uma ‘religião laica’, uma filosofia que tenha se transformado precisamente em ‘cultura’, isto é, que tenha gerado uma ética, um modo de viver, um comportamento cívico e individual (GRAMSCI 2002, p. 63-64).

Raymond Williams toma emprestada a noção de hegemonia de Gramsci, compreendendo sua configuração ampla, tanto sob a forma de consenso (cultura dominante e eficaz), quanto às formas de dissenso (culturas alternativas e opositoras). Williams (2011) compreende a noção de hegemonia na sua complexidade e dinâmica interna, em que a cultura dominante pode ser renovada,

recriada e defendida de forma contínua, mas também contestada, desafiada e até modificada (WILLIAMS, 2011, p. 52). Assim, a noção de cultura para esse autor tem concretude e dinamismo histórico-social:

[...] em qualquer sociedade e em qualquer período específico há um sistema central de práticas, significados e valores que podemos chamar apropriadamente de dominante e eficaz. [...] o que tenho em mente é o sistema central, efetivo e dominante de significados e valores que não são meramente abstratos, mas que são organizados e vividos. [...] Trata-se de todo um conjunto de práticas e expectativas; o investimento de nossas energias, a nossa compreensão corriqueira da natureza e do homem e do seu mundo [...] só podemos entender uma cultura efetiva e dominante se compreendemos o processo social real do qual ela depende: refiro-me ao processo de incorporação. Os processos de incorporação são de grande importância social. As instituições educacionais são geralmente as principais agências de transmissão de uma cultura dominante eficaz, e essa é agora uma atividade tanto econômica quanto cultural prioritária; na verdade, são ambas ao mesmo tempo (WILLIAMS, 2011, p. 53-54).

Pensando num modelo teórico que servisse para analisar a prática de pessoas reais, Williams (2011) introduz pelo menos duas distinções no interior da hegemonia de uma cultura dominante e eficaz: uma entre cultura “alternativa” e “opositora”, e outra entre cultura “residual” e “emergente”. Parece-nos que a primeira distinção expressa um aspecto político e a segunda expressa um aspecto histórico. Em um processo histórico-cultural específico estas culturas podem ser formas de acomodação, mas também de resistências, de contestação e até de modificação da cultura dominante, eficaz (WILLIAMS, 2011).

Imerso no contexto histórico da luta anticolonial dos países africanos e afro-diaspórico, Fanon (1979) vai diferenciar a noção de cultura dos intelectuais, apegados a uma espécie de tradicionalismo e a noção de cultura, como prática e modo de vida do povo. Ou seja, a diferenciação entre aquilo que é manifestação de práticas tradicionais ou folclóricas e o que é a “substância” fundamental e dinâmica, em constante renovação. Fanon expressa assim sua ideia de cultura:

A cultura para a qual se inclina o intelectual não passa na maior parte das vezes de um estoque de particularismos. Querendo ajustar-se ao povo, ajusta-se ao revestimento visível. Ora, esse revestimento é apenas o reflexo de uma vida subterrânea, densa, em perpétua renovação. Essa objetividade que vaza os olhos e parece caracterizar o povo não é na verdade senão o resultado inerte e já negado de adaptações múltiplas e nem sempre coerente de uma substância mais fundamental que, esta sim, está em plena renovação. [...] A cultura não tem nunca a diafaneidade do costume. A cultura foge de toda simplificação. Em sua essência, ela está em oposição com o costume que é sempre uma deterioração da cultura... (FANON, 1979, p. 186)

Amílcar Cabral (1980) aproxima-se de Fanon ao distinguir cultura e manifestações culturais. Para ele cultura é uma “síntese dinâmica” da realidade histórica material e espiritual de uma sociedade.

A cultura é a síntese dinâmica, ao nível da consciência do indivíduo ou da coletividade, da realidade histórica, material e espiritual, duma sociedade ou dum grupo humano, das relações existentes entre o homem e a natureza, como entre os homens e as categorias sociais. As manifestações culturais são as diferentes formas pelas quais esta síntese se exprime, individual ou coletivamente, em cada etapa da evolução da sociedade ou do grupo humano em questão (CABRAL, 1980, p. 86).

Por fim, conforme ressaltamos anteriormente, de forma menos explícita parece-nos ser possível deduzir, das formulações de Quijano, a valorização e importância da cultura nos processos histórico-sociais de estabelecimento da “colonialidade do poder” na América Latina. O modelo teórico sugerido por esse autor propõe que o exercício da dominação ou “controle” estruture-se a partir de, pelo menos, três linhas identitárias: na dimensão do trabalho, mas também na dimensão das diferenças de gênero e de raça.

Na América, no capitalismo mundo, colonial/moderno, os indivíduos classificam-se e são classificados segundo três linhas diferentes, embora articuladas numa estrutura global comum pela colonialidade do poder: trabalho, raça, gênero. [...] Esta articulação estrutura-se em torno de dois eixos centrais: o controle de produção de recursos de sobrevivência social e o controle da reprodução biológica da espécie. O primeiro implica o controle da força de trabalho, dos recursos e produção do trabalho, o que inclui os recursos ‘naturais’ e se institucionaliza como ‘propriedade’. O segundo implica o controle do sexo e dos seus produtos (prazer e descendência), em função da propriedade. A ‘raça’ foi incorporada ao capitalismo eurocentrado em função de ambos os eixos. E o controle da autoridade organiza-se para garantir as relações de poder assim configuradas (QUIJANO, 2010, p. 113-114).

Como “concepção de mundo e modo de vida”, “sistema dominante e eficaz de práticas, valores e significados”, “substância fundamental”, “síntese dinâmica da realidade social” ou conteúdo estruturante da “colonialidade do poder”, a cultura ganha, na concepção dos autores destacados no início desta seção, concretude e dinamicidade histórica. Neste caso, a cultura tem materialidade socioeconômica, assim como as práticas socioeconômicas têm significados e valores culturais. Um aspecto incorpora-se a outro e vice-versa, em uma realidade histórico-social (WILLIAMS, 2011). Segundo Hall (2003), a cultura na sua historicidade pode ser concebida como um campo de disputa política. Discutindo o conceito de cultura em

Gramsci, Hall (2003) salienta que cultura pode ser compreendida como o “terreno das práticas, representações, linguagem e costumes concretos de qualquer sociedade historicamente específica” (p. 313). O autor, também inclui as “formas contraditórias do ‘senso comum’ que se enraízam e ajudam a moldar a vida popular” (HALL, 2003, p. 313).

Como desenvolvida por Gramsci, a noção cultura aproxima-se do que se pode chamar de “senso comum” ou modo de vida de um povo. “O senso comum não é algo rígido e imóvel, mas se transforma continuamente, enriquecendo-se com noções científicas e com opiniões filosóficas que penetram no costume” (GRAMSCI, 2006b, p. 209). O senso comum constitui-se em um “lugar” onde as crenças, ideias, valores e significados ganham sentido histórico e se transformam em cultura substantiva de um povo.

Nesse sentido, parece-nos que estes autores contribuem para a recolocação da dimensão intersubjetiva, ou seja, “cultural” como necessária para a compreensão do estabelecimento da desigualdade socioeconômica em uma sociedade específica. De Gramsci a Quijano, esses pensadores ajudam-nos a compreender que as relações socioeconômicas baseadas na exploração/dominação que se estabelecem no interior do mundo capitalista quase sempre são mediadas por práticas, valores, representações, significados culturais e ideológico-políticos. Obviamente que o resultado mais visível desse processo é um quadro de desigualdade socioeconômica profunda, mas isso não pode levar a negação de aspecto menos “visível” (intangível) como fator determinante no processo de exclusão socioeconômica. Pelo contrário, nos últimos anos a teoria social tem mostrado que na medida em que a democracia vai se consolidando nas sociedades contemporâneas as formas de exploração/dominação tendem a se tornar mais sutis e eficazes (NEGT; KLUGE, 1999).

Neste ponto, cabe destacar as perspectivas mais contemporâneas das discussões em torno do **dilema raça ou classe**. Diante de uma conjuntura em que diferentes sujeitos sociais passam a reivindicar direitos políticos, sociais e econômicos, parece-nos existir pouco espaço para formulação teórica que nega o significado de movimentos identitários relacionados à raça, à etnia, ao gênero e à sexualidade, entre outros. Como salientou Hall, o dilema raça e classe é “um dos problemas teóricos” mais complexos (HALL, 2003, p. 309). Discussão que também se apresentou no interior do pensamento marxista mais contemporâneo.

Na discussão marxista, o dilema “classe e raça” colocou-se em termos de prioridade. Como uma espécie de pêndulo, as questões são saber se a luta contra o capitalismo na atualidade deve priorizar as “políticas de identidade” ou a luta de classes. Assim, de um lado, encontram-se posicionamentos teóricos que colocam peso na luta de classe (WOOD, 2011) e, de outro, posicionamentos que destacam a importância de se focar concomitantemente outras formas de opressão, além da econômica, como meio de fortalecimento de uma luta contra a dominação capitalista (QUIJANO, 2010). Aqui nos parece que a noção de “especificidade histórica” presente nas formulações dos autores marxistas historicistas pode ser importante. Em contextos “periféricos e colonizados” como na América Latina e na África, não se pode pensar na “luta de classes” sem considerar antes ou concomitante o desenvolvimento das “forças de produção” (CABRAL, 1980, p. 27-28).

Amílcar Cabral abordou essa questão em um discurso na Primeira Conferência Tricontinental, em ocasião do sétimo aniversário da Revolução Cubana em Havana. Utilizando certa ironia, mas com coerência lógica, Cabral formulou a questão da seguinte maneira: “Parece-nos, portanto, lícito concluir que o nível das forças produtivas, determinante essencial do conteúdo e da forma da luta de classes, é a verdadeira e a permanente força motora da história” (CABRAL, 1980, p. 28). E continuando o mesmo raciocínio:

E como não fomos nós que postulamos, aliás em bases científicas, o desaparecimento das classes como uma fatalidade da história, sentimo-nos bem nesta conclusão que, em certa medida, restabelece uma coerência e dá simultaneamente aos povos que, como o de Cuba, estão a construir o socialismo, a agradável certeza de que não ficarão sem história quando finalizarem o processo da liquidação do fenômeno classe e da luta de classe no seio do seu conjunto socioeconômico (CABRAL, 1980, p. 28).

A formulação do autor acima parece ter objetivos semelhantes aos que propôs Quijano (2010), de que a noção de classe social¹³, tal como formulada na perspectiva eurocêntrica, não tem operacionalidade histórica em contextos como o latino-americano e o africano. Diante disso, pode-se concluir que em um contexto de exploração e dominação baseado em distinções de trabalho, raça, gênero, por exemplo, a prioridade pode ser o esforço da reconquista da dignidade de pessoa, enquanto sujeito histórico, antes mesmo da “luta de classes”, uma vez que a

¹³ Para Quijano o conceito de classe social não permite “apreender e indagar a constituição histórica do poder”, por isso propõe ser “pertinente sair da teoria eurocêntrica das classes sociais e avançar para uma teoria histórica de classificação social” (QUIJANO, 2010, p. 112).

consciência histórica necessária para o adensamento e o fortalecimento da luta de classes passa pelo reconhecimento das diferenças no interior da própria classe trabalhadora. Pode-se admitir, então, que a “emancipação” das opressões extras econômicas (de raça e de gênero, por exemplo) não garantirá o fim do capitalismo. Talvez, ao contrário, a experiência histórica do mundo periférico e colonizado aponta que sem essas emancipações tal fim poderá ser também impossível. Parece-nos que o objetivo dos movimentos identitários contemporâneos são, de alguma forma, reconquistar a dignidade de pessoa. Isto permite que os oprimidos coloquem-se de pé como sujeitos históricos. Talvez o desafio histórico do trabalho teórico e político anticapitalista seja encontrar alternativas que possibilitem aos movimentos identitários de base popular não se fecharem em torno de si mesmo.

A questão mais importante nessa discussão, como argumentou Hall (2003), não é colocar “raça e classe” em posições extremadas, pois apesar de parecerem situações opostas, ambas acabam sendo imagens refletidas uma da outra, tendo em vista que as duas têm como objetivo produzir o mesmo efeito. Assim, resta saber qual deve “receber o signo privilegiado” em cada contexto específico (HALL, 2003, p. 309). Isso tem um significado importante no contexto latino-americano e, especialmente brasileiro, marcado por uma realidade multicultural fundada em diferenças étnicas e raciais, por exemplo. Pois em um contexto histórico-cultural em que as diferenciações étnicas e raciais, entre outras, contribuíram também para a estruturação de desigualdades socioeconômicas (VAN DIJK, 2012), a “cultura” tem um peso significativo na formulação e implementação de “ações” públicas que visam combater tais desigualdades, uma vez que envolvem processos intersubjetivos.

Como procuramos mostrar, a noção de cultura que adotamos nesta tese pode ser entendida como “senso comum”, “imaginário coletivo”, “modo de viver”, “concepção de mundo” de um povo. Em outras palavras, é a substância fundamental e dinâmica que determina a forma de comportamento social de indivíduos e instituições em uma dada sociedade específica. Desta forma, a noção de cultura ganha uma abrangência necessária para abarcar e articular crenças, mitos, valores, ideias científicas e filosóficas, etc. Esta noção de cultura é histórica e política, por isso, pode ser também um campo de tensões e de disputa política. Sendo assim, o que se denomina de “Cultura nacional”, em sociedades multiculturais, é nada mais que um campo de negociação, troca e até conflito entre culturas particulares. Como bem observou Terry Eagleton (2011), nem todos os problemas sociais de uma

sociedade são problemas culturais, mas as culturas particulares podem perpassar muitos problemas sociais.

Desta forma, é pertinente não desprezar a importância desta dimensão quando se analisa uma política pública em sociedades multiculturais e multiétnicas como a brasileira, especialmente, no caso de políticas públicas de ação afirmativa. Essa complexidade requer um modelo analítico capaz de considerar também a dimensão cultural.

1.2 As contribuições da abordagem cognitiva de políticas públicas

Considerando “cultura” na acepção explicitada na seção anterior, pode-se questionar sobre a existência de uma implicação entre cultura e política pública. Uma cultura pode impactar negativa ou positivamente as políticas públicas em um determinado setor de uma sociedade específica? A presente tese se propõe a debruçar sobre essa e outras questões. Com elas buscamos compreender a inter-relação entre cultura e políticas públicas, ou seja, entre a cultura como “concepção de mundo e modo de vida”, e as políticas públicas entendidas como “ação político-administrativa do Estado” (MULLER; SUREL, 2002), ou ainda, enquanto resultante de investimento em termo de recursos econômicos e humanos com vistas ao enfrentamento de um problema social determinado.

Assim, para o desenvolvimento desta tese, adotamos como metodologia de análise a “abordagem cognitiva de políticas públicas”, tal como foi apresentada por Muller e Surel (2002), no livro “A análise das políticas públicas”. Acreditamos que esta abordagem tenha como vantagem permitir uma análise das políticas públicas, levando em consideração fatores como a complexidade social e burocrática dos Estados nacionais democráticos contemporâneos, bem como a capacidade de influência dos grupos de interesse e dos atores sociais públicos e privados (MARÇAL, 2012, p. 93).

O referido modelo teórico-metodológico, guardada certas dificuldades devido ao fato de não se constituir em um esquema simples, fornece as balizas e as aberturas para uma análise que não se limita à “objetividade” das ações empreendidas pelo Estado, mas que considera também aspectos como os valores, as crenças, os princípios, etc. dominantes em um setor e até mesmo em uma

sociedade. Em resumo, que considera as diferentes “concepções de mundo” que influenciam as políticas públicas em uma sociedade específica.

Assim, a abordagem cognitiva, como modelo analítico de políticas públicas, considera os elementos culturais, sociais e político-administrativos, o que a torna bastante complexa no seu esquema operacional. Parece-nos que a complexidade desta abordagem no que se refere um esquema operacional constitui a sua principal riqueza e eficiência analítica. E queremos crer que este aspecto advém do seu caráter interdisciplinar. Mesmo essa abordagem se localizando na disciplina análise de políticas públicas, uma disciplina da Ciência Política, na abordagem cognitiva pode-se identificar contribuições de outras áreas de conhecimento como a Filosofia, a Sociologia, a Economia, a História, a Psicologia, entre outras. (MULLER; SUREL, 2002). Dessa forma, a abordagem desenvolvida pelos autores marca diferenças com paradigma analítico dentro da própria disciplina, a saber: com as abordagens estatal, pluralista e neo-institucionalista (MULLER; SUREL, 2002, p. 38-40).

Segundo Muller e Surel (2002), a abordagem cognitiva de políticas públicas busca superar os limites apresentados pela “abordagem sequencial”, já que esta não leva em consideração a complexidade das sociedades e dos Estados contemporâneos. Em linhas gerais, o modelo de abordagem apresentado pelos autores parece inovador em questões bastante pertinentes para um analista de políticas públicas. Um exemplo disso seria o reconhecimento da fragilidade fronteira entre Estado e sociedade civil organizada e a capacidade de mobilizar a opinião pública e de influenciar as políticas públicas. Ou seja, esta abordagem não nega a estrutura estatal, mas a compreende como uma espécie de porosidade, o que vem permitindo a partilha de “concepções de mundo” comuns, bem com o trânsito de pessoas na qualidade de agentes públicos e privados; o reconhecimento do papel dos atores sociais públicos e privados em competição pela produção de sentido no contexto das políticas públicas; e a constatação de que as políticas públicas são limitadas na sua capacidade de solucionar objetivamente um problema social. Para essa abordagem, as políticas públicas desencadeiam “processos de aprendizagens” sobre os problemas sociais que objetivam enfrentar.

Para abordagem cognitiva, políticas públicas significam o “Estado em ação” (MULLER; SUREL, 2002, p.7), como também em “interação” com os atores sociais envolvidos em um setor e em uma sociedade específica. Assim, compreende-se

também que a ação estatal se constitui em um campo “privilegiado para a interação social”. Isso segundo os autores,

[...] pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar a problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior dos quais os grupos sociais vão interagir (MULLER; SUREL, 2002, p. 9).

Esse modelo analítico parte do pressuposto de que a política pública constitui-se, ao mesmo tempo, em uma “construção social e uma construção de pesquisa” (MULLER; SUREL, 2002, p. 12), evidenciando assim, sua característica “aleatória” e “contraditória” em certo sentido. Dito de outra forma, essa definição evidencia que a ação pública não é unívoca e linear, assim como o Estado não é monolítico. Neste caso, política pública é construída processualmente e seu sentido determinado através da competição entre os diversos atores sociais envolvidos, os quais buscam imprimir suas concepções e percepções de mundo na produção de um “quadro geral de ação”. Conforme ressaltaram Muller e Surel (2002), a existência de uma política pública requer que:

[...] as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma *estrutura de sentido*, ou seja, que mobilize elementos de valor e conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER; SUREL, p. 16-17, grifo dos autores).

Nessa perspectiva evidencia-se um contraste com uma abordagem sequencial que se orienta para o resultado ou a “solução de problema”, as políticas públicas para a abordagem cognitiva não servem para resolver os problemas sociais (MULLER; SUREL, 2002, p. 29). Com isso, não se está afirmando que os problemas são “insolúveis”, mas que sua resolução envolve uma maior complexidade em termos de variáveis. Segundo os formuladores de tal abordagem,

[...] os problemas são ‘resolvidos’ pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos *processos de aprendizagem* que marcam todo processo de ação pública (MULLER; SUREL, 2002, p. 29, grifos dos autores).

De acordo com a lógica suposta na abordagem cognitiva, as políticas têm como características “construir e transformar os *espaços de sentido*, no interior do

quais os atores vão colocar e (re)definir os ‘seus’ problemas [...]” (MULLER; SUREL, 2002, p. 29, grifos dos autores). Portanto, fazer política é “construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento” pela sociedade e pela própria ação estatal (MULLER; SUREL, 2002, p. 29, grifos dos autores).

Assim, o foco da abordagem cognitiva é, segundo os autores, os “processos de construção do sentido”, pois não se pode reduzir as políticas a um conjunto de estratégias organizacionais, mesmo que isso seja útil para se compreender as “formas concretas” e os “mecanismos” pelos quais o “sentido é fabricado”. É necessário “mostrar que as políticas públicas são, sem dúvida, um elemento de participação política [...] que completa, concorre e/ou interage com os modos tradicionalmente consagrados que são o voto ou a militância” (MULLER; SUREL, 2002, p. 30).

Coloca-se assim para a análise de políticas públicas a “questão do sentido”. E parece-nos que o “sentido” na abordagem cognitiva pode ser entendido em duas acepções, como direção e como significado. Neste caso, é possível, como observaram os autores, distinguir um “sentido explícito” – objetivos proclamados pelos tomadores de decisão –, do “sentido latente ou implícito” – que se revela progressivamente ao longo da implantação de uma política. De outro modo, parece-nos que a abordagem cognitiva entende a “ação estatal” como um processo que implica duas dinâmicas interrelacionadas e interdependentes: o sentido enquanto “significado” determina o sentido enquanto “direção” e vice-versa. A combinação destes dois processos resulta em mudança do “modelo mental” de compreensão do mundo, ou seja, na “matriz cognitiva e normativa” predominante em um setor e/ou em uma sociedade.

Segundo os autores, para a abordagem cognitiva,

[...] uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como ‘verdadeira’ pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações do seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados” (MULLER; SUREL, 2002, p.51).

Compreende-se assim, que as políticas públicas inter-relacionam-se com as “matrizes cognitivas e normativas” que formam “sistemas de interpretação do real”,

em que os atores públicos e privados podem inscrever suas ações. Dessa forma, a abordagem cognitiva reúne um conjunto de pesquisas que “colocam o acento sobre o peso de ideias, de preceitos gerais e representações sobre a evolução social” (MULLER; SUREL, 2002, p. 45). Tais pesquisas têm como ponto comum o estabelecimento da “importância das dinâmicas de construção social da realidade na determinação dos quadros e das práticas socialmente legítimas num instante preciso [...]” (MULLER; SUREL, 2002, p. 45). Em suma, a abordagem cognitiva estabelece como suposto a importância dos valores, das crenças e da dimensão simbólica no desenvolvimento das políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002, p. 45), ou seja, reconhece as “marcas culturais” na configuração e desenvolvimento das ações públicas.

De acordo com Muller e Surel (2002), por “matrizes cognitivas e normativas” pode-se compreender paradigmas, sistemas de crenças e referenciais, ou seja, valores e princípios gerais que constituem uma “concepção de mundo”. Do ponto de vista da análise, estes elementos permitem isolar “os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 48). Estas matrizes cognitivas e normativas podem operar em dois níveis: uma mais geral – cobertura social mais ampla, e outra mais específica – cobertura setorializada. Assim, a abordagem cognitiva supõe a existência de concepções de mundo que determinam as práticas sociais em um determinado setor social, mas que, ao mesmo tempo, podem estar articulados com concepções de mundo mais globais de uma sociedade específica, e até mundial.

A pesquisadora Jandicleide Evangelista Lopes (2014), apoiada na argumentação de Muller, sugere que para a abordagem cognitiva, a Relação Global-Setorial (RGS), ou seja, relação entre a “concepção de mundo” global e a “concepção de mundo” setorial ocorre através da “mediação” dos atores envolvidos na política. Para a autora, “esse processo se consubstancia por meio dos atores concretos, que entram na relação de disputa pelo desenvolvimento de suas ideias. Estes atores são os que constroem o referencial de uma política pública, e são chamados por Muller de mediadores [...]” (LOPES, 2014, p. 45).

Por isto, como sugere Muller e Surel, essa dinâmica pode materializar-se na “competição política” dos atores públicos e privados na evolução de uma política pública. Tomando a polissemia da palavra “política” na língua inglesa, Muller e Surel

(2002) explicam que política pode ser entendida em três acepções: como *polity* (sociedade política), como *politics* (ação política de forma ampla) e como *Policies* (política pública). Assim, os autores afirmam que a perspectiva da abordagem cognitiva permite “vincular as políticas, no sentido de *Policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER; SUREL, 2002, p. 30).

Dito isto, tentaremos descrever esquematicamente as etapas e a dinâmica operacional de um modelo analítico sugerido pela abordagem cognitiva. Cabe ressaltar, em primeiro lugar, que diante da complexidade dessa abordagem, não temos a pretensão de esquematizar o modelo na sua totalidade e amplitude, mas esboçar razoavelmente o que acreditamos ser importante para operacionalizar a análise do objeto que pretendemos abordar nesta tese. Para facilitar a compreensão das etapas e operacionalidade dessa metodologia parece-nos que o melhor caminho será ter em mente as etapas da evolução sequencial das políticas públicas (agenda; formulação; tomada de decisão; implementação; avaliação e conclusão) como um dado comparativo. Aliás, como parecem sugerir os próprios formuladores da abordagem cognitiva, é necessário considerar que este modelo procura superar o modelo sequencial na sua perspectiva por demais linear e simplificada (MULLER; SUREL, 2002, p.26-30). Sendo assim, podemos prosseguir na tentativa de descrever esquematicamente as principais etapas e dinâmicas que caracterizam a abordagem cognitiva, segundo nossa ótica.

Como já mencionamos anteriormente, a proposta metodológica da “abordagem cognitiva” envolve uma complexidade dinâmica entre as diversas etapas que se inter-relacionam e se interpõem uma as outras, como dois movimentos concomitantes e interdependentes produzidos por atores públicos e privados em disputa para tornar hegemônica a sua “concepção de mundo”. Assim, podem-se destacar as seguintes etapas no processo desenvolvimento de uma ação pública a partir do que sugeriu a abordagem cognitiva: a problematização; a amplificação; o filtro institucional; a agenda; a formulação; a implementação; a avaliação.

O processo de desenvolvimento de uma política pública pode passar de forma aleatória por essas sete etapas. Na etapa da “problematização” dá-se a “emergência” do problema social como algo merecedor da atenção do poder público. É o momento caracterizado pela produção de “narrativas” concorrentes e

contestadoras entre diferentes atores sociais na busca de tornar consenso uma interpretação particular do problema. Destaca-se aqui a importância das estatísticas e da opinião científica (perita), que os atores produzem ou se apropriam como meio de adensar e legitimar suas narrativas, bem como a capacidade de mobilização social em torno do problema.

Na etapa de “amplificação”, o problema social ganha amplitude popular. Outros grupos de interesse e parcela significativa da população passam a se interessar pelo problema social. Em uma sociedade complexa, a mídia, como ator social, pode participar em todas as etapas, mas em particular nessa já que os meios de comunicação de massa têm o importante papel de difusão do problema social, bem como das narrativas dos atores sociais envolvidos e interessados.

Na etapa do “filtro institucional”, o problema chega ao Estado e passa por redefinições no que diz respeito ao seu tratamento. Os atores disputam nessa etapa o acolhimento de suas interpretações e a importância que será dado ao problema pelo agente público. Na etapa da “agenda política”, o problema social é colocado definitivamente no conjunto das prioridades públicas. A disputa nessa fase é em torno do tratamento e as possíveis soluções para o problema. Essas duas etapas constituem-se, basicamente, de abertura de uma “janela de oportunidade política”, caracterizada por uma mudança na opinião pública e/ou alternância eleitoral em que os atores políticos tornam-se mais receptivos às demandas sociais.

Na etapa da “formulação de soluções” é definido como o problema social deve ser enfrentado. A disputa dos atores sociais é para impor as suas próprias soluções, ou seja, fazer valer as soluções mais adequadas segundo um ponto de vista particular. Na etapa de “implementação das soluções” coloca-se em jogo a concretização das soluções. Nesse momento os atores disputam o que se pode chamar de “qualidade” e grandeza das ações. Na etapa da “avaliação” a disputa gira em torno do significado em termos dos resultados e efeitos da política. Aqui os atores procuram dar sua interpretação sobre os resultados e efeitos, bem como questionamentos sobre o impacto, modificação e até o término da política. Assim, tem-se um esquema aproximado da lógica desse modelo de abordagem, conforme apresentado pelo esquema na página seguinte.

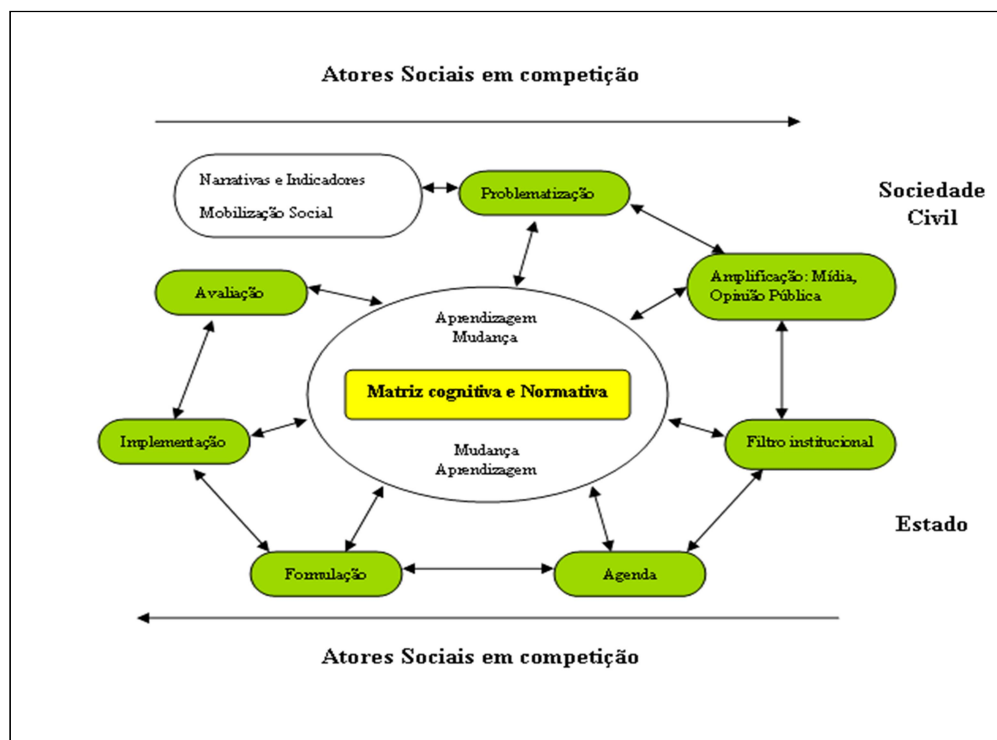


Figura 1: Esquema possível da abordagem cognitiva
 Fonte: Elaborado pelo Autor.

Este esquema não pretende ser um retrato fiel da abordagem cognitiva, mas permite indicar uma ideia de sua dinâmica. Nota-se que nesse esquema a política pública não tem um desenvolvimento linear, sua evolução dá-se mais próxima de um movimento em espiral, sempre em torno de uma matriz cognitiva e normativa. Uma etapa pode projetar a próxima ou ser marcada pela anterior. Isso significa que apesar de seu caráter aleatório, as políticas públicas guardam certa racionalidade e os processos de mudanças caracterizam-se pela “aprendizagem” que os atores e a sociedade em geral obtêm de experiências passadas e acumuladas. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Conforme ressaltam Muller e Surel (2002), os “atores sociais” envolvidos em torno de uma política pública estão em “competição”, em todas as suas etapas de desenvolvimento, para impor suas “concepções de mundo” particulares, bem como para alterar ou manter uma “matriz cognitiva e normativa setorial e global”. Os autores afirmam que a construção das políticas públicas não é um processo abstrato, mas, ao contrário, é “indissociável da ação dos indivíduos ou dos grupos envolvidos, de sua capacidade de produzir discursos concorrentes, de seus modos de mobilização” (MULLER; SUREL, 2002, p.77), bem como de suas estruturas, relações e estratégias estabelecidas no contexto da ação pública. Portanto, a ação

dos atores sociais envolvidos na política pública caracteriza-se pelos “recursos” que dispõem para agir e pelo “repertório da ação” ou “conjunto de meios implementados” para o exercício do poder, ou seja, os meios de influenciar os tomadores de decisão (MULLER; SUREL, 2002, p. 81). Pode-se inferir, assim, que a competição pelo “sentido” constitui-se também em “relação de poder” e que existe diferença entre os atores sociais em termos de recursos e repertórios.

A abordagem cognitiva sugere que, apesar de existirem vários atores sociais interessados e envolvidos em torno de uma política pública, a tendência parece ser um agrupamento em “coalizões” de interesses setoriais. No processo que constitui uma política pública, alguns grupos de interesses vão ampliando sua influência e impondo a sua concepção de mundo. Dessa forma, a disputa entre os atores sociais tende a se polarizar em torno de duas concepções de mundo, em nível setorial e global. Em última análise, pode-se concluir que a competição entre os atores envolvidos em torno de uma política pública resulta em uma espécie de polarização entre duas “concepções de mundo”, representada por duas coalizões de atores sociais.

Vale destacar também que, na abordagem cognitiva a noção de “decisão” ganha uma valoração diferente do habitual no campo de análise de políticas. Nessa abordagem, a decisão não constitui “um ato isolado” no ciclo de uma política pública, ela é concebida como “um fluxo contínuo de decisões e de arranjos pontuais, tomados em diferentes níveis do sistema de ação, onde é preciso analisar como um conjunto de processos decisórios” (MULLER; SUREL, 2002, p. 101). Assim, a decisão tem sempre uma forma indeterminada e processual podendo constituir no desenvolvimento da política uma ação ou não-ação do agente estatal. A “racionalidade” da ação pública nos processos de decisão, segundo os autores, pode ser afetado por “três tipos de constrangimento”: “as regras de organização, as estratégias de poder e as rotinas burocráticas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 104). De acordo com a abordagem cognitiva “o processo decisório vai assim aparecer [...] como um processo de construção progressiva de uma representação do problema, das soluções e de suas consequências” (MULLER; SUREL, 2002, p.117).

Outra questão que merece destaque nessa abordagem é a concepção de “aprendizagem” e de “mudança”. Considerando o caráter complexo da ação pública, visto que esta pode ser influenciada por uma variedade de fatores sociais, políticos e culturais, a mudança para esta abordagem se constitui, especialmente, a partir da

“aprendizagem”. Procurando superar uma perspectiva mais pessimista (incrementalista) quanto à capacidade das políticas em promover transformação social, a abordagem cognitiva destaca diferentes formas de aprendizagem que os atores sociais, públicos e privados, podem obter a partir de uma política pública. Isso tendo em vista que esta abordagem busca “integrar outras variáveis na análise, especialmente os valores, as representações e as imagens próprias a um setor preciso, e considerar a evolução das relações de força entre atores, no interior de um subsistema dado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 121).

Segundo os formuladores da abordagem cognitiva, a aprendizagem fundamenta-se em três postulados para os atores sociais, a saber, nas “lições tiradas de suas experiências passadas”, nos “processos de constituição e de construção de uma perícia pelos atores públicos” e na “ideia de uma autonomia relativa do Estado em relação às pressões exteriores” (MULLER; SUREL, 2002, p. 125-126). Sendo assim, os autores destacam três tipos de aprendizagens isoladas na literatura. Dois tipos de aprendizagens dizem respeito às modificações internas ao governo. Estas vão desde uma aprendizagem governamental mais técnica, restrita aos mecanismos internos de uma política ou programa, até àquelas aplicadas à “reforma parcial da apreensão do problema”, bem como dos “dispositivos adotados” (MULLER; SUREL, 2002, p. 126). E o terceiro tipo caracteriza-se pela “aprendizagem social”. Segundo os autores este tipo de aprendizagem,

[...] abraça uma categoria mais ampla de atores (estrangeiros privados interessados e não mais somente atores político-administrativos) e variáveis negligenciadas nos outros tipos de análise (idéias, valores...). A aprendizagem une aqui a descrição em termos de mudança de paradigma, que convida a interrogar-se sobre as reavaliações normativas e cognitivas que podem intervir num subsistema dado (MULLER; SUREL, 2002, p. 126, grifo nosso).

Assim, um processo de “mudança” não acontece de imediato ao desenvolvimento de uma política pública. Com base em outras pesquisas, Muller e Surel (2002) apresentam um quadro síntese de um processo de mudança com seis etapas: o período “normal”; a acumulação das “anomalias”; as experimentações; a fragmentação da autoridade; a contestação e a institucionalização do novo paradigma (MULLER; SUREL, 2002, p. 138). Como se pode perceber, a institucionalização de um novo paradigma ou modelo de representação, na

perspectiva da abordagem cognitiva, é processual e envolve períodos de conflito entre coalizões de atores sociais, o que coloca em “evidência o caráter conflitivo e aleatório da gestação e da evolução das matrizes cognitivas e normativas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 140).

Desta forma, a complexidade da realidade de uma política pública exige também uma abordagem analítica complexa, ou que minimamente pressuponha a dimensão subjetiva em relação com a objetividade das práticas sociais. Por isso, analisar uma política pública a partir do que propõe a abordagem cognitiva requer considerar a dinamicidade, a dialética e os paradoxos que constituem o processo de elaboração e implementação da ação do Estado. Admitir o caráter aleatório e contraditório das políticas públicas significa pressupor que suas etapas podem ser sobrepostas, antecipadas e consequentes e/ou inconsequentes, uma com relação à outra, bem como que os atores sociais envolvidos podem dispor diferentemente de recursos e repertórios variados para influenciar o processo, segundo a sua concepção de mundo.

Contudo, Muller e Surel (2002) alertam os pesquisadores para que, diante desse caráter aleatório e contraditório das políticas públicas, não esperem “coerência” entre as “ações e as decisões estudadas”, mas que também não neguem uma “racionalidade” nelas. Assim, segundo os autores, o “trabalho de análise deve esforçar-se para colocar a luz as *lógicas de ação* e em ação as *lógicas de sentido* no processo de elaboração e de implementação das políticas” (MULLER; SUREL, 2002, p.18, grifo dos autores).

Considerando o embasamento teórico-metodológico proposto por esta abordagem parece-nos ser possível admitir a inter-relação entre ação objetiva empreendida pelos agentes implementadores de uma política pública e a cultura de uma dada sociedade, bem como a disputa política entre vários atores sociais em torno da mesma. Esta ação e disputa visando imprimir as suas “concepções de mundo” e alterar a matriz cognitiva e normativa do setor e da sociedade em seu favor. Em última análise, a abordagem cognitiva de políticas públicas sugere uma interdependência relativa entre as transformações sociais engendradas pelas políticas públicas e a matriz cognitiva hegemônica em um setor ou em uma sociedade – as transformações sociais possibilitam alterações na matriz cognitiva e normativa, e as alterações na matriz cognitiva possibilitam transformações sociais mais substantivas.

1.2.1 Método de pesquisa empírica: Análise Textual Discursiva

Para o desenvolvimento desta tese, estabelecemos uma distinção entre a metodologia de abordagem (método de interpretação) e método de pesquisa empírica (método de investigação) (MARÇAL, 2012, p. 156). O método utilizado para a pesquisa empírica desta tese tem como referência a “Análise Textual Discursiva” (ATD), desenvolvida e apresentada por Roque Moraes e Maria do Carmo Galiazzi (MORAES, 2003; MORAES; GALIAZZI, 2006).

Este método fundamenta-se em uma concepção do “fazer” pesquisa em que se assume a subjetividade, sempre em inter-relação com a objetividade, na construção de novas compreensões de fenômenos sociais a partir de desconstrução e reconstrução de textos, ou seja, admite-se que nem os textos e documentos primários sobre os fenômenos, nem a leitura e interpretação dos textos pelos pesquisadores estão desprovidos de algum ponto de vista. Segundo Moraes, esse método visa “aprofundar a compreensão dos fenômenos que investiga” por meio de uma análise textual “rigorosa e criteriosa”. Sendo assim, “não pretende testar hipóteses para comprová-las ou refutá-las ao final da pesquisa; a intenção é a compreensão” (MORAES, 2003, p. 191).

Para o desenvolvimento prático do método, os autores sugerem três etapas básicas: primeira, a “unitarização” ou fragmentação, que consiste na “desconstrução dos textos do *corpus*”; segunda, a “categorização”, que consiste no “estabelecimento de relações entre os elementos unitários”; e terceira, a construção de “meta-texto” ou texto interpretativo em que a “nova compreensão é comunicada e validada” (MORAES, 2003, p. 19).

Na fundamentação das etapas supracitadas, os autores destacam alguns aspectos com base em teorizações de Moraes (2003) e na experiência de estudo com o método (MORAES; GALIAZZI, 2006). Assim na etapa de “unitarização” dos textos do *corpus* destaca-se a necessidade de “envolvimento e impregnação aprofundados com os materiais analisados no sentido de possibilitar a emergência de novas compreensões em relação aos fenômenos investigados” (MORAES, 2003, p. 192). Neste sentido, os textos são tomados como significantes dos quais se podem extrair diferentes significados e sentidos. Assim, a função do pesquisador, por meio de várias leituras, é “construir compreensões com base em um conjunto de

textos, analisando-os e expressando a partir da análise alguns dos sentidos e significados que possibilitam ler” (MORAES, 2003, p. 192).

A etapa de “categorização” constitui-se em “reunir elementos semelhantes” e também “implica nomear e definir as categorias”. Estas categorias podem ser obtidas através do método da “dedução”, quando definidas a partir das teorias; da “indução”, quando definidas a partir das informações contidas no *corpus*; e ainda da “intuição”, quando “originam-se por meio de inspirações repentinas, *insights* de luz que se apresentam ao pesquisador, por intensa impregnação nos dados relacionados ao fenômeno” (MORAES, 2003, p. 198). Vale ressaltar que no desenvolvimento desta tese o processo de produção de categorias foi constituído a partir do método da “indução” combinado com o método da “intuição”, ou seja, as categorias são “emergentes” em um processo de envolvimento e impregnação com os materiais textuais que compõem o *corpus* analisado (MORAES, 2003, p. 200). Portanto, essas categorias não se pretendem definitivas, exaustivas ou abrangentes, mas sempre provisórias.

A terceira e última etapa é a produção do “meta-texto”. Segundo Moraes (2003, p. 202), “os meta-textos são constituídos de descrição e interpretação representando [n]o conjunto um modo de compreensão e teorização dos fenômenos investigados”. A validação das compreensões se dá através de “interlocuções teóricas e empíricas” numa “estreita relação entre teoria e prática” (MORAES, 2003, p. 205).

Em linha geral, esse método pretende aproveitar o melhor dos dois métodos já consagrados na pesquisa qualitativa: a análise de conteúdo e a análise de discurso. Conforme indicam os autores:

[...] a análise textual discursiva é uma abordagem de análise de dados que transita entre duas formas consagradas de análise na pesquisa qualitativa que são a análise de conteúdo e a análise de discurso. Existem inúmeras abordagens entre estes dois polos, que se apoiam de um lado na interpretação do significado atribuído pelo autor e de outro nas condições de produção de um determinado texto (MORAES; GALIAZZI, 2006).

Assim, pode-se afirmar que através desse método busca-se, ao mesmo tempo, identificar os signos presentes nos textos que indicam as condições e sentidos, como também destacar os significados e intencionalidades atribuídos pelos autores que condicionaram tal produção textual.

Os dois métodos mais tradicionais, que são análise de conteúdo e análise de discurso, podem não estar tão distantes apesar de serem distintos em termos de procedimento e de objetivo. Assim, esses dois métodos podem ser combinados em algumas situações. Esse aspecto parece ser salientado por Antônio Chizzotti (2010) quando apresenta a análise de conteúdo, análise de narrativa e análise de discurso no mesmo capítulo em seu livro. O autor, ao descrever um procedimento de pesquisa comum para os três métodos, afirma que a pesquisa a partir desses métodos “pretende sempre encontrar a latência dos significados que uma leitura superficial não descobre” (CHIZZOTTI, 2010, p. 128).

A análise de conteúdo **visa** decompor qual o conteúdo de um conjunto complexo em elementos simples para classificar esses elementos e, eventualmente, mensurar a frequência desses elementos. As análises de narrativas ou do discurso recorrem a uma pesquisa temática, ainda que se socorram, por vez, do fracionamento do discurso para aprofundar o alcance analítico da pesquisa (CHIZZOTTI, 2010, p. 128, grifo do autor).

Dessa forma, o autor apresenta um encaminhamento que supõe quatro fases: 1ª) determinação do texto e especificação do tipo de documento (seleção do material, constituição da amostra e definição de segmentos dos textos para análise); 2ª) objetivo e hipótese (definição dos objetivos e finalidades da pesquisa e identificação de hipótese de trabalho); 3ª) análise descritiva em que se decompõe a comunicação em categorias (definição das categorias e unidade de registro); 4ª) análise dos dados (descrição e interpretação dos dados sistematizados) (CHIZZOTTI, 2010, p. 129-132). Como se pode ver, essa proposta de encaminhamento não difere significativamente do proposto pela Análise Textual Discursiva (unitarização, categorização e metatexto). Desta forma, encaminhamos o método de investigação textual como proposto nesta tese.

Como “fonte” para a pesquisa, buscou-se reunir os mais variados textos-documento produzidos ao longo dos anos de vigência das políticas, tais como: artigos científicos, capítulo de livros, dissertações de mestrado e teses de doutorado, matérias jornalísticas, dentre outros. Uma vez que entendemos, conforme Bardin (2000), que os “documentos” são vestígios que o analista pode descobrir ou suscitar, estes vestígios são “a manifestação de estados, de dados e de fenômenos. Há qualquer coisa para descobrir por e graças a eles” (BARDIN, 2000, p. 41).

Assim, é possível estabelecer relações entre os temas presentes em um texto com o “contexto sociocultural do produtor da mensagem: as intenções, as pressões,

a conjuntura, a ideologia que condicionam a produção da mensagem” (CHIZZOTTI, 2010, p. 116-117), articulando, assim, dados qualitativos e, por que não, quantitativos com a riqueza da “análise compreensiva”.

A presente tese tem como objetivo desenvolver uma “análise compreensiva” dos processos resultantes da efetivação de PA a partir de três contextos universitários específicos. Contudo, pretendemos compreender a formulação e a implementação destas políticas em cada contexto particular e suas possíveis relações com o contexto sociocultural brasileiro mais geral. Os procedimentos propostos pela Análise Textual Discursiva para investigação de material textual parecem contribuir definitivamente para a produção dos dados exigidos pelos objetivos estabelecidos para esta pesquisa.

Nosso propósito nesta seção foi o de descrever a metodologia e o método de pesquisa que serão desenvolvidos no presente estudo. O resultado da aplicação desse método será exposto no quarto capítulo desta tese. No próximo capítulo temos como objetivo apresentar uma síntese histórica da “problematização e amplificação” do racismo, ou seja, da emergência do racismo como problema social, apresentando uma interpretação sobre a matriz cognitiva e normativa acerca das hierarquias raciais, bem como de sua contestação no Brasil.

CAPÍTULO 2 – O RACISMO COMO PROBLEMA SOCIAL: DA EMERGÊNCIA À AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA

Pretendemos, neste capítulo, traçar sinteticamente o percurso histórico da emergência do problema sociorracial e sua entrada na agenda política brasileira. Para tanto, faremos uma análise de estudos sobre relações raciais procurando destacar a “política racial do Estado” brasileiro, bem como as evidências de um padrão de conduta institucionalizada em termos de legislação e práticas de agentes estatais, que direta ou indiretamente foi prejudicial à população negra. Também destacaremos a emergência do movimento negro como ator social, com suas contestações e proposições ao problema do racismo e à política racial brasileira. Por fim, evidenciaremos a importância política da produção científica crítica sobre relações raciais e sua contribuição para a luta antirracista do movimento negro.

2.1 A Política racial no Estado brasileiro

A despeito de uma suposta “excepcionalidade” das relações raciais no Brasil em comparação às outras sociedades multirraciais presente no discurso histórico dos políticos e intelectuais brasileiros (HANCHARD, 2001), a diferenciação racial entre negros e brancos parece ter sido fundamental para a estratificação das classes sociais na sociedade brasileira (MARÇAL, 2012). Se, de um lado, não houve legislação e política estatal abertamente racista por parte do Estado brasileiro, por outro, as legislações e políticas públicas estruturais, ao longo da história, tenderam ser desfavoráveis e prejudiciais à população negra. Assim, é possível afirmar que sempre existiu uma “política racial” no Brasil e, vista sob a perspectiva da população negra, as duas características mais marcantes desta “política racial” foram o tratamento desqualificador dispensado a essa população e a forma indireta ou dissimulada de sua operacionalização por parte da elite branca dominante que historicamente ocupou as funções estatais (FONSECA, 2009; TELLES, 2003).

Ainda que de forma generalizada, Edward Telles (2003) destacou em sua pesquisa algumas ações do Estado brasileiro que contribuíram para a estruturação da desigualdade sociorracial entre negros e brancos, consequentemente afetando a população negra de forma negativa. Segundo Telles, entre outras políticas estatais de aprofundamento da desigualdade sociorracial, houve: 1) a “instituição da

escravidão” e de um “sistema de dominação racial” que lhe servia de sustentação; 2) a ausência de “condições sociais” para a integração dos negros no período imediato a abolição; 3) a “política de imigração” em conluio com os empregadores, excluindo os negros do mercado de trabalho, política essa que também teve como objetivos “branquear e civilizar a população brasileira”, favorecendo, portanto, a imigração europeia em detrimento da imigração de africanos e asiáticos; 4) a “política industrial” que priorizou as regiões Sul e Sudeste onde passou a predominar a população branca após as políticas de branqueamento/imigração, em detrimento das regiões de predominância negra como Nordeste e Norte; 5) a “negligência do Estado à educação” básica durante todo século XX; e 6) a “política de repressão” que criminalizava predominantemente os negros (Lei da Vadiagem) e suas manifestações culturais – Candomblé, dentre outras (TELLES, 2003, p. 250-253). Essa última ação política, além de ter características autoritárias, pois objetivava impor certo controle social, pode também ter produzido consequências psicossociais negativas às pessoas negras.

Com proposta de uma revisão histórica, Dagoberto José Fonseca (2009) analisou, sob a ótica da população negra, algumas políticas públicas que tiveram os negros como parte interessada, mas sem a participação destes na elaboração das mesmas. Conforme análise desse autor, no Estado escravista português e brasileiro no período colonial e imperial, bem como no período republicano existiram legislações e políticas públicas que, direta ou indiretamente, prejudicaram a população negra. No período colonial, por exemplo, destacaram-se as “ordenações” que, segundo o autor, “traduziram-se em tremendas desigualdades, uma vez que a punição de qualquer infração ou crime era analisada segundo o *status* social do infrator” (FONSECA, 2009, p. 50). A consequência disso foi um sistema desigual de tratamento em que o “escravista não era punido, enquanto o escravizado o era de forma severa, exemplar e em caráter irrevogável – demonstrando que as leis implantadas no Brasil cristalizaram a ausência de qualquer norma igualitária e universalizante” (FONSECA, 2009, p. 50).

No período imperial, o destaque foi para as chamadas “leis abolicionistas” - Lei do fim do tráfico de escravizados (1850); Lei do Ventre Livre (1871); Lei dos Sexagenários (1885) e Lei da Abolição da Escravidão (1888). Conforme a análise revisionista de Fonseca (2009) pode-se considerar que estas Leis tinham como principal objetivo por fim a um sistema de opressão que atingia particularmente à

população negra, mas na sua efetivação não atenderam aos interesses da população negra e sim aos interesses da elite branca dominante. Assim, por exemplo, a Lei do fim do tráfico de escravizados do continente africano para o Brasil não coibiu o tráfico ilegal que se prorrogou até o final do século XIX (FONSECA, 2009, p. 57). Além disso, outro importante desdobramento da referida Lei, segundo o autor, foi a política pública de “financiamento paulatino da imigração europeia”, com subsídio para os imigrantes, que somente foi extinto na década de 1930 (FONSECA, 2009, p. 58).

O Estado imperial brasileiro interessou-se tanto pela imigração europeia que em 1884, o ministro da agricultura encaminhou ofício solicitando aos “proprietários rurais que propiciassem o acesso à terra aos imigrantes [...] O Estado, por seu turno, procuraria ceder gratuitamente alguns lotes ou subsidiar a venda” (FONSECA, 2009, p. 58). Como apontou Fonseca (2009), esta política pública em favor da imigração europeia representou uma “contradição” do Estado imperial em relação à Lei da Terra de 1850, a qual determinava a aquisição de terra somente mediante a compra. Assim, houve um relaxamento da Lei da Terra em favorecimento dos imigrantes europeus, mas não da população negra.

Sabe-se que o propósito de facilitação da imigração europeia não era somente a ocupação das terras ou por questões humanitárias, mas por causa do “projeto de branqueamento” da população que ganhou força na segunda metade do século XIX e início do século XX. Segundo Fonseca (2009, p. 59) “foi na segunda metade do século XIX que ela [a imigração] se mostrou uma política pública voltada para o processo de branqueamento da população brasileira, uma vez que trazia preferencialmente ‘alemães’ refugiados das guerras de unificação”. Segundo Telles, houve a criação de “pequenas fazendas para imigrantes sob a tutela do governo” no sul do país e o estado de São Paulo, em 1892, “criou um Escritório de Colonização de Terras e Imigração, que garantia títulos provisórios de terras públicas para os imigrantes” (TELLES, 2003, p. 251). Assim, a população negra foi sendo excluída da economia e largada ao abandono.

A “Lei do Ventre Livre”, promulgada 1871 “depois de incansável debate”, determinava que seriam “livres os filhos de mulheres escravizadas” a partir daquela data. Esta Lei, em termos práticos, não libertava as crianças recém-nascidas já que essas dependiam dos cuidados maternos. E as que foram tiradas de suas mães iam parar nas congregações religiosas, a fim de serem adotadas (FONSECA, 2009, p.

61). No mesmo sentido, foi a “Lei dos Sexagenários”, promulgada em 1885, que determinava a liberdade aos negros escravizados com mais de 65 anos. De acordo com Fonseca (2009), esta Lei não trouxe nenhum resultado prático para a população negra, pois na condição de escravizados, poucos eram os negros que atingiam aquela idade e os que atingiam essa idade acabavam por ficar em situação de vulnerabilidade social, sendo abrigados por irmandades e confrarias negras, morando nas ruas ou permanecendo nas fazendas de seus antigos senhores. Ainda assim, tal lei “enfrentou grande resistência dos latifundiários paulistas e cariocas” (FONSECA, 2009, p. 60).

Vale ressaltar que essas duas Leis foram promulgadas com a “resistência dos fazendeiros” talvez porque elas sinalizavam simbolicamente à sociedade que o sistema escravista estava chegando ao fim.

[...] a Lei do Ventre Livre como a Lei dos Sexagenários se vinculam ao processo de abandono daqueles que não tinham capacidade produtiva no país, segundo os interesses liberais [...] essas leis provocaram um recrudescimento dos movimentos de resistência social e popular contrários à manutenção do escravismo, pois ficava patente que velhos e crianças eram abandonados ao léu, às margens da sociedade imperial (FONSECA, 2009, p. 62-3).

Por fim, tem-se a “Lei da Abolição da Escravidão”, promulgada em 13 de maio de 1888, que pretendia extinguir a escravidão no Brasil, dentro do contexto de crise institucional do Estado imperial. Crise esta de saturação do sistema escravista tanto econômica como politicamente, pois o trabalho assalariado do imigrante já se mostrava bem mais viável e o movimento abolicionista desempenhava significativa atuação no cenário social articulando fugas de escravizados. Segundo dados de pesquisa apresentados por Fonseca, a Lei da Abolição atingiu somente “5,6% de escravizados no período imperial” (FONSECA, 2009, p. 64), ou seja, um processo abolicionista já estava em curso.

Esta Lei foi, ao mesmo tempo, apoiada e criticada por lideranças negras, pois se ela representou um ato político significativo, também “não forneceu nenhuma garantia institucional [e social] aos negros” (FONSECA, 2009, p. 64). A Lei da Abolição tinha somente dois artigos sem nenhuma menção ao fornecimento de recursos materiais para a população negra. Tal Lei foi criticada por abolicionistas como André Rebouças e José do Patrocínio, pois não garantia à população negra terra, moradia, educação formal e profissional (FONSECA, 2009, p. 64). Contudo, Fonseca (2009) sugere que, à época, houve discussão sobre indenização e o

acesso à terra – principal meio de produção econômica – para os negros. Em uma carta escrita pela Princesa Isabel ao Visconde de Santa Rita, em 11 de agosto de 1889, o assunto era esse:

Fui informada por papai, que me colocou a par da intenção e do envio de seu Banco em forma de doação como indenização aos ex-escravos libertos em 13 de maio do ano passado, e o sigilo que o senhor pediu ao presidente do gabinete para não provocar maior reação violenta dos escravocratas [...]. Com os fundos doados pelo Senhor, teremos oportunidade de colocar esses ex-escravos, agora livres, em terras suas próprias, trabalhando na agricultura e na pecuária e delas tirando seus próprios proventos (Carta da princesa Isabel *apud* FONSECA, 2009, p. 69).

Aquele momento foi de grande acirramento político entre monarquistas e republicanos. Portanto, não podemos afirmar que esta intenção representava um propósito de fato, ou apenas uma estratégia política dos monarquistas para a manutenção no poder com o apoio da população negra. O que se pode afirmar é que parte da elite política da época tinha noção do abandono e da exclusão socioeconômica da população negra.

A proclamação do regime republicano, em 1889, frustrou qualquer expectativa da população negra e suas lideranças nesse sentido. A primeira república, período de 1889 a 1930, parece ter sido um dos únicos momentos da história brasileira em que se admitiu explicitamente a intenção de extinguir a população negra, pois o “projeto de branqueamento” da população brasileira estava nos discursos de intelectuais e de agentes do Estado. Conforme Fonseca (2009, p. 75), a primeira república “manteve todo o ranço escravista e racista do período anterior, não enxergando no então cidadão negro um potencial trabalhador que pudesse contribuir com o desenvolvimento do país”. Isso sugere que a mudança de regime político não resultou em uma mudança de mentalidade no que se refere à questão racial. O que predominou foi uma “mentalidade liberal e raciológica” (FONSECA, 2009, p. 76).

Em termos práticos, a população negra continuou sendo prejudicada e desfavorecida com as políticas estatais. Além da “queima sistemática de documentos [...] referente à escravidão” sob a alegação de evitar que os escravistas pedissem indenização, o Estado republicano continuou a “política imigratória”, abrindo as portas do país para os asiáticos: japoneses e chineses (FONSECA, 2009, p. 71).

Contudo, a intencionalidade da elite branca dominante vai aparecer de forma explícita no discurso de intelectuais e agentes estatais da época. Kabengele

Munanga (2008), ao discutir a mestiçagem a partir do pensamento dos intelectuais mais influentes da primeira república, afirmou que havia no meio intelectual uma preocupação com a identidade nacional, ou em como transformar as pluralidades de raças e mesclas, culturas e valores “numa só nação e num só povo”. Ainda segundo Munanga, esses intelectuais, com algumas exceções, partilhavam algo comum, pois “influenciados pelo determinismo biológico do fim do século XIX e início [do século XX], eles acreditavam na inferioridade das raças não brancas, sobretudo a negra, e na degenerescência do mestiço” (MUNANGA, 2008, p. 49). A extinção da população negra também estava nos discursos dos agentes estatais, conforme discurso de Fernando de Azevedo, sociólogo e dirigente da educação pública nas décadas de 1920 e 1930, que admitiu o desaparecimento de negros e índios por meio de diluições sucessivas de sangue branco e de processos constantes de seleção biológicas e sociais (SKIDMORE, 1976, p. 228).

Destaca-se também um trecho do discurso proferido por João Batista de Lacerda, então representante do Brasil no I Congresso Universal de Raças, no ano de 1911 em Londres que apontava no mesmo sentido de extinção da população negra, conforme descrição do pesquisador Thomas E. Skidmore:

‘[...] Em virtude desse processo de redução étnica, é lógico esperar que no curso de mais um século os *métis* [mestiços] tenham desaparecido do Brasil. Isso coincidirá com a extinção paralela da raça negra em nosso meio.’ [...] Desde a abolição, os pretos tinham ficado ‘expostos a toda espécie de agentes de destruição e sem recursos suficientes para se manter.’ Agora, ‘espalhados pelos distritos de população mais rala [...] tendem a desaparecer do nosso território’ (SKIDMORE, 1979, p. 83).

No período do Estado novo, a partir do ano de 1930, houve uma guinada nacionalista. Dávilla (2006) observou que as rupturas foram muitas em diversas áreas sociais, mas no que se refere à hegemonia branca, o período foi de continuidade e mesmo de aprofundamento das desigualdades do momento anterior. Ocorreram mudanças na política imigratória e políticas públicas no setor do trabalho e da educação. Com o objetivo de proteger e melhorar a mão de obra nacional, o governo Vargas decretou a Lei 19.482 (Lei dos 2/3), em 1930 e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943. A Lei dos Dois Terços estabeleceu a obrigatoriedade de um percentual de trabalhadores nacionais nas empresas. Conforme análise, esta Lei não repercutiu na população negra de imediato, mas trouxe algum alento na “obtenção de um emprego formal, isto é com ‘carteira

assinada' e salário definido" (FONSECA, 2009, p. 87). A análise faz sentido se consideramos a informação de que durante à primeira república os negros foram "excluídos tão intensamente do mercado de trabalho que já em 1901, 90% dos operários industriais em São Paulo eram imigrantes" (CARVALHO, 2006, p. 116).

Contudo, a Lei dos Dois Terços, que diminuiu a "competição" no mercado de trabalho entre nacionais e estrangeiros, não coibiu o preconceito racial na competição entre negros e brancos nacionais ou europeus naturalizados. Pois, além dos "baixos salários oferecidos, havia o critério racista e eugênico da 'boa aparência'" (FONSECA, 2009, p. 88). Ou seja, apesar dos avanços em termos dos direitos sociais manteve-se uma situação de desvantagem para os trabalhadores negros, já que com a regulamentação do trabalho a diferenciação deslocou para as práticas socioculturais. Nesse período de atenção aos direitos sociais, a educação pública básica também merece ser destacada, mas abordaremos este aspecto mais adiante.

Vale ressaltar, entretanto, que esse período teve um significado profundo de desfavorecimento e prejuízo social para a população negra, pois foi a partir desse período que o Estado brasileiro e a elite intelectual dominante estabeleceram uma espécie de "norma proibitiva", ainda que não legalizada, para se fazer qualquer "diferenciação racial" entre os brasileiros em termos prático-discursivos. Essa "norma proibitiva", ao que parece, será um dos pilares do "mito da democracia racial", como tentaremos mostrar mais adiante. A concepção dominante, à época, era a "nação sem dividir o povo" (FONSECA, 2009, p. 89). Portanto,

[a] tônica era a miscigenação, o branqueamento. De um lado, a cor da pele não poderia ser fator de separação; de outro, no entanto, a ideologia da 'boa aparência' e o racismo não permitiam que os negros pleiteassem uma política especial no mundo do trabalho e um lugar diferenciado na sociedade republicana (FONSECA, 2009, p. 89).

Exemplo de como essa norma proibitiva da diferenciação racial foi prejudicial à população negra pode ser extraídos de um fato político da década de 1940 relatado por Abdias Nascimento (*apud* SANTOS, 2014). Na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, o senador Hamilton Nogueira, da UDN, propôs um dispositivo que colocaria na Constituição a "proibição da discriminação racial" (NASCIMENTO E NASCIMENTO, 2004 *apud* SANTOS, 2014, p. 80). Segundo Abdias Nascimento, o Partido Comunista (PC) se opôs "à medida sob a alegação de

que ela viria ‘restringir o sentido mais amplo da democracia’ [...] Também invocavam, para derrotar a medida constitucional, a ‘falta de exemplos concretos’ para fundamentá-la” (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2000, p. 212). Em consideração reflexiva, Nascimento concluiu que o PC não esclareceu qual seria a “restrição” à democracia. Sobre a “falta de exemplo concreto”, disse Nascimento o seguinte - a “discriminação diária contra o negro, banido de teatro, boates, barbearias, clubes, empregos, [d]o processo político, não era suficiente, inclusive porque, sendo tão normal e comum, não mereceria comentário na imprensa” (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2000, p. 212).

Na década de 1960, Fonseca (2009) apresenta duas iniciativas do governo brasileiro que desfavoreceram e prejudicaram a população negra. Em 1968, auge da ditadura militar, foi promulgada a “Lei do Boi”, que beneficiou os grandes proprietários de terra, em particular os seus filhos e netos, pois instituía que os estabelecimentos de ensino médio agrícolas e superiores de Agricultura e Veterinária mantidos pela União reservariam preferencialmente nas matrículas da primeira série, 30% e 50%, respectivamente, de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes (FONSECA, 2009, p. 91). Na prática, isso significava que os grandes proprietários de terra garantiam e ampliavam a sua “gerencia administrativa e técnica” sobre as terras. Esta Lei somente foi revogada em 1985 (FONSECA, 2009, p. 92). Do outro lado, no mesmo ano, em 1968, os técnicos do Ministério do Trabalho sugeriram ao ministro a “adoção de políticas de cotas” de até 20% para trabalhadores negros¹⁴. Segundo Fonseca (2009, p. 91-92), o “projeto foi ‘engavetado’ após diversas pressões”. A escritora Rachel de Queiroz, por exemplo, publicou no jornal *Diários Associados* uma carta aberta ao ministro do trabalho nesses termos:

Pois na verdade o que não se pode, Sr. Ministro, é pactuar com o crime, discutir com a discriminação, reconhecer a existência da discriminação. [...] E eu digo mais: é preferível que continue a haver discriminação encoberta e ilegal, mesmo em larga escala, do que vê-la reconhecida oficialmente pelo governo – já que qualquer regulamentação importaria num reconhecimento (GUIMARÃES, 2009, p. 183).

¹⁴ Esta proposta dos técnicos do Ministério do Trabalho pode ter sido influenciada pela “Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial” das Nações Unidas, ratificada pelo Estado brasileiro em 27 de março de 1968.

É interessante notar o indício da “norma proibitiva” em relação à diferenciação racial que o conteúdo dessa carta apresenta. Enquanto discriminação racial contra os negros existia “encoberta” e “em larga escala”, estava proibido estabelecer qualquer diferenciação (positiva) que favorecesse o segmento negro da população. Para a escritora, o problema não era a “discriminação” (negativa) contra a população negra, mas o seu “reconhecimento”, e a “regulamentação” de uma política compensatória, por parte do Estado, seria uma forma de reconhecimento. Enquanto exemplo, tal manifestação pode ser valiosa para se compreender como a elite branca dominante percebia as desigualdades sociorraciais no Brasil.

Como bem observou Fonseca (2009), a década de 1970 foi a “década de silêncio e de medo”, pois o contexto político era de ditadura militar. E mais uma importante medida em prejuízo da população negra ocorreu: a retirada do item cor/raça do censo do IBGE pelo governo militar (FONSECA, 2009, p. 98), pois a ausência desse item dificultava a produção de indicadores sociais por grupo racial e, conseqüentemente, a quantificação da desigualdade entre brancos e negros. A década de 1980 coincide com a redemocratização política e é quando o movimento negro retorna à cena político-social aumentando o tom da denúncia do racismo e da profunda desigualdade sociorracial, afinal todos os indicadores sociais (saúde, educação, trabalho, renda, etc.) eram profundamente desfavoráveis à população negra. Após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, somente em meados da década de 1990 foi que o Estado brasileiro reconheceu oficialmente o racismo e a situação de desvantagem sociorracial da população negra, ficando a realização de ações concretas para a década de 2000 quando foram efetivadas as políticas públicas de caráter afirmativo, especialmente no setor da educação.

A educação parece ser de fato um setor estratégico para o desenvolvimento de qualquer país e/ou de um grupo social. Segundo sugere José Murilo de Carvalho (2007), a educação da população é um direito social fundamental para a conquista de outros direitos sociais (moradia, trabalho, saúde, etc.), bem como dos direitos civis (vida, liberdade, opinião, propriedade, etc.) e dos direitos políticos (manifestação política, organização partidária, votar e ser votado, etc.). Ou seja, a cidadania plena e ativa depende fundamentalmente da quantidade e da qualidade de educação que uma nação oferece à sua população. O fato é que também, nesse quesito, a população negra brasileira foi extremamente desfavorecida e prejudicada. Existem pelo menos três fatores histórico-culturais para apoiar esta afirmação: 1) os

governantes no período colonial e imperial não consideravam importante e a igreja católica não estimulava a educação da população em geral; 2) após a abolição a população negra permaneceu majoritariamente nas periferias urbanas e nas zonas rurais; 3) a expansão da educação pública no Brasil, que teve como base ideológica a “eugenia” a partir de 1931, foi negativa à população negra (FONSECA, 2009; CARVALHO, 2007; DÁVILA, 2006).

Obviamente que esses fatores histórico-culturais podem ter deixado suas marcas na população brasileira em geral e na cultura do povo, contudo, podem ter repercutido ainda mais negativamente na população negra. O primeiro impulso de expansão da educação pública parece não ter atingido um contingente significativo de negros e, principalmente, no seu conteúdo e práticas pedagógicas essa educação pública fora desqualificadora e desumanizante. A partir dos anos 1930, o “Estado se voltou para a educação de base” sendo a educação de melhor qualidade oferecida nos meios urbanos e nos bairros centrais das cidades, mas “a grande maioria dos negros brasileiros não estava nos bairros centrais, e sim nas periferias e nos subúrbios” (FONSECA, 2009, p. 89-90). Deve-se acrescentar aqui que em 1960, 30 anos depois, “55% da população do país ainda morava no campo” (CARVALHO, 2007, p. 139). Pode-se inferir que a educação de base atingiu uma reduzida parcela da população, na sua maioria branca.

Além disso, o pequeno contingente de negros que acessou as instituições escolares nas áreas urbanas e centrais pode ter sido vítima de uma educação desqualificadora e desumanizadora. Jerry Dávila (2006), em seu estudo sobre a política educacional do período entre guerras (1917 a 1945), fornece valiosas pistas teóricas que podem ajudar a compreender as relações entre políticas educacionais e racismo. No estudo, esse autor mostrou como os intelectuais e agentes estatais, membros da elite branca dominante imprimiram suas “concepções raciais” no projeto de educação pública que implantavam no Brasil.

[...] as instituições e práticas aparentemente desprovidas de ideologia racial eram em geral os lugares em que a raça desempenhava o maior papel. Os reformadores estudados aqui impregnaram as práticas que criaram com as suposições que possuíam sobre raça. Em consequência, as políticas públicas tendiam a operar para a desvantagem do crescente número de brasileiros de cor que entrou em contato com elas (DÁVILA, 2006, p. 39).

Ressalta-se que agentes estatais não tiveram como objetivo evidente excluir os pobres e não-brancos da escola pública. Em certo sentido, eles projetaram as

suas “concepções de mundo” sobre educação pública tendo em vista que acreditavam que através da educação poderiam “aperfeiçoar a raça”, ou seja, forjar um povo culturalmente melhor, a partir de uma perspectiva eugenista. De certa forma, esses agentes compartilhavam um “nacionalismo eugênico” (DÁVILA, 2006, p. 32). Apesar da celebração da mistura ou da mestiçagem, projetaram uma hierarquia racial no sistema educacional, pois acreditavam que o ideal de civilização era a “brancura” e os pobres e não-brancos que eram “degenerados” podiam ser regenerados pela educação. Assim, a raça significava uma metáfora evolutiva do passado para o futuro em que a “negritude” era o passado, o primitivo, o doente, dentre outras coisas negativas; a “mistura racial” era o presente; e a “brancura” era o futuro, o progresso, a modernidade, a civilidade, a saúde, dentre outras coisas positivas (DÁVILA, 2006).

Assim, a educação pública, no período entre guerras, teve sua expansão sob a orientação de um “branqueamento comportamental” em que as práticas culturais africanas e de outros grupos sociais foram desqualificadas e descartadas (DÁVILA, 2006, p. 56). Obviamente que o prejuízo para a população negra foi enorme e imediato. Como consequência imediata, a expansão do sistema de educação pública impregnada da “concepção de mundo” branco-europeia acabou por excluir os homens e as mulheres negras dos quadros docentes das escolas da época e institucionalizou um processo assimilacionista dos modos e valores branco-europeus às crianças pobres e não-brancas.

Ao que parece, a situação da população negra não alterou de forma significativa nas décadas posteriores à década de 1930 com relação ao Estado e a suas políticas públicas. Considerando os dados mais elementares da educação, como o analfabetismo por exemplo, a década de 1980 registrou uma alarmante desigualdade educacional entre negros e brancos. Conforme dados do IBGE daquela década, enquanto o percentual de brancos sem instrução ou com menos de um ano de estudo era de 20%, o percentual de negros era de 80% (FONSECA, 2009, p. 98). No final da década de 1990, os dados sobre analfabetismo melhoraram, mas permaneceu a desigualdade. Em 1997, o analfabetismo era de 9,0 % entre os brancos e de 22% entre os negros. Enquanto os brancos tinham 6,3 anos de escolaridade, os negros tinham 4,3 anos em média (CARVALHO, 2007, p. 208). Já os dados do censo de 2010 mostraram que a taxa de analfabetismos para os brancos era de 5,9%, enquanto para pretos e pardos era de 14,4% e 13%

respectivamente. No que se refere ao ensino superior, o censo mostrou que o percentual para a faixa etária entre 15 e 24 anos era de 31,1% para os brancos, 13,4% para os pardos e 12,2% para os pretos¹⁵. Ou seja, em 2010, o percentual de negros persistia alto em termos de analfabetismos e baixo em termos de acesso ao ensino superior com relação aos brancos.

Estes dados de escolaridade ajudam a compreender dois fatos: primeiro que a ausência de educação, em quantidade e qualidade, contribuiu para o aprofundamento da desigualdade entre negros e brancos; e segundo que tal ausência implicou negativamente na cidadania plena e ativa da população negra. Se considerarmos que a educação é um direito social básico que possibilita o acesso a outros direitos. No caso dos direitos políticos, por exemplo, pode-se lembrar de que os analfabetos não tinham o direito a votar até a Constituição de 1988, quando a partir de então o voto tornou-se facultativo para esse contingente da população (CARVALHO, 2007, p. 200).

A discussão histórica feita até aqui sobre o tratamento desqualificador dispensado e a forma, quase sempre, indireta e dissimulada de implantar políticas públicas em prejuízo ou em desfavorecimento da população negra teve como foco as áreas de trabalho, renda e educação, mas pode ser estendido a outros setores da vida: por exemplo, a saúde e a segurança pública. Esta forma de condução da política racial por parte da elite branca dominante permitiu a integração da população negra em uma lógica discursiva de “duplo vínculo”, conforme sugeriu Carvalho (2006, p. 126). Afirmou-se a condição de “iguais” e, contraditoriamente, a condição de “inferiores”. Este duplo significado igual/inferior do discurso racial dominante ao longo da história parece ter criado também dificuldade à população negra para compreender que a sua condição sociocultural era também um problema da política racial brasileira.

Assim, o surgimento do movimento negro constituiu também uma longa história de tomada de consciência coletiva do racismo, de luta para desvencilhar a população negra dessa condição igual/inferior e de construção de narrativa fortes para transformar o racismo e a desigualdade racial em um problema social digno da atenção do Estado.

¹⁵ Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/06/29/brancos-ganham-duas-vezes-mais-que-negros-e-dominam-ensino-superior-no-pais-mostra-censo-2010.htm>>. Acesso em 13/12/2015.

2.2 Movimento social negro: a contestação do racismo no Brasil

A “problematização” e “amplificação” do racismo e seus desdobramentos - preconceito, estigma e discriminação racial, bem como a sua face mais visível, a desigualdade racial - pode ser compreendida a partir da trajetória do movimento negro no Brasil. Tal abordagem é pertinente porque coincidiu o processo histórico de “tomada de consciência” e organização dos negros em movimento social e a problematização do racismo, bem como as estratégias para seu enfrentamento. Como buscaremos evidenciar nesta seção, pode-se dizer que dentre todas as estratégias de enfrentamento do racismo, a educação (ou o direito à educação) merece ser destacada pela constância histórica e reivindicatória no interior da luta do movimento negro contra o racismo (SANTOS, 2014; DOMINGUES, 2009; GONÇALVES; SILVA, 2000).

Vale ressaltar que estamos considerando, nesta tese, um conceito de movimento negro semelhante ao conceito utilizado por pesquisadores como Regina Pahim Pinto (2013) e Petrônio Domingues (2007). Tal conceito ressalta o elemento comum, no caso a “raça”¹⁶, que envolve uma multiplicidade de atores e ações no espaço e no tempo. Assim, toda ação política em qualquer lugar do Brasil, no passado e no presente, realizada em perspectiva coletiva cujo objetivo for o enfrentamento ao racismo e a emancipação cultural, social e econômica da população negra pode ser considerada movimento negro. A “raça” ou a identidade racial negra é considerada o elemento aglutinador e mobilizador da luta política contra o preconceito e a discriminação por motivos raciais (DOMINGUES, 2007). Pinto definiu movimento negro como:

[...] o conjunto das iniciativas de natureza política (*strictu sensu*), cultural, educacional, ou de qualquer outro tipo que o negro vem tomando, com o objetivo deliberado de lutar pela população negra e de se impor enquanto grupo [social] na sociedade independente da estratégia utilizada nesta luta (PINTO, 2013, p. 56).

Apesar de ampla, tal definição parece-nos se orientar por um aspecto: o sentido político das ações. Ou seja, nem todas as iniciativas podem ser enquadradas como movimento negro, mas pode-se fazer movimento negro em todos os setores da vida social. Portanto, a despeito do caráter multifacetado

¹⁶ Vale lembrar que usamos o termo “raça” destituído de conotação biológica. Usaremos o termo raça em sua construção social e histórica. Ver Guimarães (2002, p, 56).

(educação, saúde, comunidades rurais, religião e cultura) da luta antirracista, aqui trataremos movimento negro no “singular” (PINTO, 2013), uma vez que a história tem mostrado que mesmo com divergências de pontos vistas ou de estratégias de luta, em momentos decisivos da trajetória histórica, houve unidade de ideias e de ações entre as organizações e lideranças negras. E esse fato pode ser constatado em vários momentos da história do movimento negro e, particularmente, encontrará validade histórica na análise do processo de implantação de PA no ensino superior público estudado nesta tese.

Domingues (2007) dividiu a trajetória do movimento negro no período republicano (1889-2000) em três fases¹⁷: a primeira fase compreendida da Primeira República ao Estado Novo (1889 a 1937); a segunda compreendida da Segunda República à ditadura militar (1945 a 1964); e a terceira compreendida do início do processo de redemocratização à República Nova (1978 a 2000).

Na primeira fase de “mobilização racial negra”, os negros criaram e se organizaram a partir de “grupos” como grêmios, clubes ou associações em alguns Estados brasileiros. Segundo o Domingues, essas organizações tinham “cunho eminentemente assistencialista, recreativo e/ou cultural” e conseguiam “agregar um número não desprezível de ‘homens de cor’, como se dizia na época” (DOMINGUES, 2007, p. 103). Os dados dão conta da existência de aproximadamente 120 associações em São Paulo, 72 em Porto Alegre e 53 em Pelotas (DOMINGUES, 2007, p. 104). Nessa fase, o movimento negro não tinha um “caráter explicitamente político”, mas uma perspectiva assimilacionista mais voltada para a busca de soluções dos problemas que afligiam a população negra. Conforme destacou Domingues, como base nos jornais dessas associações, estas tinham como foco:

[...] as mais diversas mazelas que afetavam a população negra no âmbito do trabalho, da habitação, da educação e da saúde, tornando-se uma tribuna privilegiada para se pensar em soluções concretas para o problema do racismo na sociedade brasileira. Além disso, as páginas desses periódicos constituíram veículos de denúncia do regime de ‘segregação racial’ que incidia em várias cidades do país, impedindo o negro de ingressar ou frequentar determinados hotéis, clubes, cinemas, teatros,

¹⁷ Pinto (2013), no seu estudo sobre movimento negro em São Paulo, estabeleceu duas fases de 1900 a 1937 e de 1938 a 1978. Temos ciência de que a luta contra a opressão racial dos negros iniciou-se muito antes, ainda no período colonial e os quilombos espalhados por vários estados do Brasil talvez sejam o indício mais evidente disso.

restaurantes, orfanatos, estabelecimentos comerciais e religiosos, além de algumas escolas, ruas e praças públicas (DOMINGUES, 2007, p. 105).

Entre outras organizações negras dessa fase, destacou-se a “Frente Negra Brasileira” (FNB), fundada em 1931. A FNB, segundo o referido autor, tinha as “reivindicações políticas” já mais bem delineadas e teve representação em vários estados da federação. Assim, essa entidade “arregimentou milhares de ‘pessoas de cor’, conseguindo ‘converter’ o movimento negro brasileiro em movimento de massa. Pelas estimativas de um de seus dirigentes, a FNB chegou a superar os 20 mil associados” (DOMINGUES, 2007, p. 106). A FNB desenvolveu vários trabalhos de caráter social e chegou a ser recebida pelo presidente da República à época. Em 1936, transformou-se em “partido político e pretendia participar das próximas eleições, a fim de capitalizar o voto da ‘população de cor’” (DOMINGUES, 2007, p. 106), mas com a ditadura do “Estado Novo”, a Frente Negra Brasileira e demais organizações políticas foram extintas em 1937 (DOMINGUES, 2007, p. 106).

A segunda fase, após a ditadura do “Estado Novo”, foi marcada pelo ressurgimento do movimento negro mais ampliado e consolidado intelectualmente na cena política, pois a situação de “penúria” da população negra não havia se alterado. Contudo, parece que essa fase não teve “o mesmo poder de aglutinação da anterior” (DOMINGUES, 2007, p. 108). Duas organizações negras tiveram destaque, segundo Domingues: a “União dos Homens de Cor” (UHC) e o “Teatro Experimental do Negro” (TEN), mas essas não foram as únicas organizações negras do período. A UHC foi fundada em 1943, em Porto Alegre. Na descrição de Domingues, a UHC era “constituída de uma complexa estrutura organizativa” e na segunda metade da década de 1940 teve uma grande expansão por vários Estados do Brasil.

No plano político, a UHC foi recebida em audiência pelo presidente da República, na década de 1950, quando apresentou-lhe uma “série de reivindicações a favor da ‘população de cor’”. Também um filiado do Rio de Janeiro foi eleito deputado federal por dois mandatos consecutivos, seu nome era José Bernardo da Silva (DOMINGUES, 2007, p. 108-9). Segundo o autor, a “atuação era marcada pela promoção de debates na imprensa local, publicação de jornais próprios, serviços de assistência jurídica e médica, aulas de alfabetização, ações de voluntariado e participação em campanhas eleitorais” (DOMINGUES, 2007, p. 108).

O TEN, fundado em 1944, no Rio de Janeiro, tinha como proposta inicial constituir-se como um grupo teatral formado “apenas por atores negros”, mas com o tempo foi adquirido características de organização social (DOMINGUES, 2007, p. 109). Esse grupo teria sido um dos pioneiros na incorporação das propostas do movimento da negritude francesa à luta antirracista no Brasil. Conforme descrição, essa organização,

[...] publicou o jornal *Quilombo*, passou a oferecer curso de alfabetização, de corte e costura; fundou o Instituto Nacional do Negro, o Museu do Negro; organizou o I Congresso do Negro Brasileiro; promoveu a eleição da Rainha da Mulata e da Boneca de Pixe; tempo depois, realizou o concurso de artes plásticas que teve como tema Cristo Negro, com repercussão na opinião pública (DOMINGUES, 2007, p. 109, grifo do autor).

As duas organizações dessa segunda fase – a UHC e o TEN –, como outros movimentos sociais, foram enfraquecidas com a implantação da ditadura militar de 1964 e tiveram suas atividades praticamente encerradas com a continuidade desses governos militares. Nos anos de ditadura, a organização do movimento negro ficou basicamente circunscrita no campo cultural e informativo (imprensa negra). A ausência de direitos civis e políticos impôs muitas dificuldades para a organização política do movimento negro, possibilitando a sua reorganização nestes termos somente no final da década de 1970.

Na terceira fase, a organização de destaque foi o Movimento Negro Unificado (MNU), fundado em 1978. Assim, deu-se a “volta à cena política do país do movimento negro organizado” (DOMINGUES, 2007, p. 112). Muitas lideranças negras desse momento tiveram sua formação ideológico-política baseada, por um lado, no movimento de direitos civis estadunidenses e na luta de libertação nacional dos países africanos e, por outro lado, na convergência marxista de orientação trotskista. O acontecimento inicial de criação do MNU foi um “ato público [...] realizado no dia 7 de julho de 1978, nas escadarias do Teatro Municipal em São Paulo” (DOMINGUES, 2007, p. 113). Este ato que reuniu cerca de duas mil pessoas e recebeu apoio de outros Estados da federação foi motivado por dois fatos: um de discriminação racial de jovens negros no Clube Tiete, em São Paulo, e outro a morte de um trabalhador negro por tortura em uma delegacia da cidade de Guaianases (DOMINGUES, 2007).

Ainda segundo Domingues, no Programa de Ação do MNU, aprovado em 1982, constavam “as seguintes reivindicações ‘mínimas’”:

[...] desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do Movimento Negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, bem como a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país (DOMINGUES, 2007, p.114).

Nota-se que nessa fase, o movimento negro surge centralizado em duas bases: o poder e negritude. Estes dois pilares parecem ter orientado o discurso e a prática política do movimento negro para reivindicação da “diferenciação racial” em relação às políticas públicas. Assim, o movimento negro propôs mudanças principalmente no plano político-cultural como: transformar “o 13 de Maio, dia de comemoração festiva da abolição da escravidão [...] em Dia Nacional de Denúncia Contra o Racismo” e celebrar o dia 20 de Novembro como Dia Nacional de Consciência Negra; a ressignificação afirmativa do termo “negro”; a reivindicação de uma “pedagogia interétnica”; e a “campanha política contra a mestiçagem” (DOMINGUES, 2007, p.116). Conforme sintetizou o referido autor:

O movimento negro organizado ‘africanizou-se’. A partir daquele instante, as lides contra o racismo tinham como uma das premissas a promoção de uma identidade étnica [racial] específica do negro. O discurso tanto da negritude quanto do resgate das raízes ancestrais norteou o comportamento da militância (DOMINGUES, 2007, p. 116, grifo do autor).

Em uma observação do “quadro comparativo da trajetória do movimento negro na República” (DOMINGUES, 2007, p. 117-188), percebemos que o processo de maturidade política do movimento negro coincidiu com a “problematização” política do racismo e suas consequências negativas para a população negra. Nessa trajetória tem-se a mudança da compreensão sobre as “causas da marginalização” da população negra. Na primeira e na segunda fases esta foi atribuída à escravidão e ao despreparo moral/cultural e educacional; na terceira fase incluiu-se também o sistema capitalista. Da mesma forma, também houve mudança na proposta de solução do racismo. Se nas duas primeiras fases acreditava-se ser via educacional/moral e cultural a eliminação do sistema de inferioridade; na terceira a via era a política com o empoderamento dos negros.

Dois outros fatores chamam a atenção: o primeiro é a presença persistente de uma imprensa negra e segundo é a “denúncia sistemática” do mito da democracia

racial durante as três fases da trajetória do movimento negro. Isso talvez tenha sido um indício da “norma proibitiva” imposta à grande mídia controlada pela elite branca dominante que silenciava, e ainda silencia, informações positivas com relação à população negra, reforçando e amplificando as informações negativas. Tal comportamento da mídia acaba por reafirmar o mito da democracia racial, pois encobre a estigmatização e a discriminação racial através de um suposto discurso que reforça e atualiza estereótipos contra as pessoas negras.

Contudo, o quadro da trajetória também sinaliza alguns limites do movimento negro (PINTO, 2013). Aqui nos referimos especialmente a sua capacidade de mobilização da população negra. Na primeira fase da sua trajetória, o movimento negro pôde ser caracterizado como um movimento de “massa”, sendo na sequência caracterizado como um movimento “vanguardista” (DOMINGUES, 2007). Essa característica pode ter motivado a crítica de dois acadêmicos e militantes negros. Um deles, Joel Rufino dos Santos, em 1980, afirmou que o movimento negro tinha pelo menos duas dificuldades. A primeira seria uma “dificuldade *congênita*: nasceu, e permanece [...] um movimento de elite” [ou de vanguarda] (SANTOS, 2005, p. 62, destaque do autor), ou seja, faltava ao movimento “base popular” em um país onde a população negra era maioria. Tal dificuldade não seria somente do movimento negro, mas de todos os movimentos políticos, ideológicos e culturais brasileiros. Pela descrição da trajetória histórica que apresentamos acima tem certo exagero essa afirmação já que na primeira fase o movimento negro surgiu e permaneceu junto às massas populares negras, mas o autor pode ter alguma razão levando-se em conta que o movimento tornou-se mais vanguardistas no decorrer de sua trajetória.

A segunda dificuldade seria decorrente de o movimento negro não ter compreendido a “relação entre classe e raça” (SANTOS, 2005, p. 63). Para esse autor, o “problema não [era] intelectual [...] a ser resolvido em páginas de livros ou textos de conferências. [Era] de prática política [...]” (SANTOS, 2005, p. 63). No mesmo sentido, Kabengele Munanga, em 1990, sugeriu que para afastar a crítica de que a “negritude” era um “movimento intelectual, elitista” e lhe garantir seu “papel histórico e a sua legitimidade” era preciso que os intelectuais negros se colocassem na “perspectiva de Gramsci, segundo a qual cada grupo social organizado tem seus intelectuais orgânicos [...]” (MUNANGA, 1990, p. 112), ou seja, o que Munanga

estava sugerindo talvez fosse a necessidade de os intelectuais negros se aproximarem mais das bases populares negras.

Uma hipótese para esse possível elitismo¹⁸ pode ser o fato de que muitas das lideranças negras não ficaram imunes à tradição histórico-cultural dominante brasileira, tradição que foi caracterizada em termos elitista, autoritária¹⁹ e poderíamos acrescentar, racista. Desta forma, mesmo na vanguarda de um movimento que questionava a estrutura sociocultural dominante, as lideranças negras talvez tivessem absorvido certas características dessa cultura dominante. Pois, sendo a educação superior um bem social precioso e escasso no Brasil, muitas pessoas negras tivessem que passar, quase que individualmente, pelo “filtro” imposto pela elite dominante para acessar tal bem.

Contudo, vale ressaltar que a educação teve uma centralidade na trajetória do movimento negro (DOMINGUES, 2009; SANTOS, 2014). Nas três fases indicadas por Domingues (2007), as organizações parecem ter considerado a educação como uma estratégia importante para a superação da condição de subalternidade da população negra (alfabetização, instrução, cursos profissionalizantes, experiências pedagógicas interétnica e afrocentrada, curso pré-vestibulares para negros e carentes, dentre outras experiências). Esse fato nos permite supor que a educação desde sempre teve um sentido mais amplo para o movimento negro. Ela pode ter sido concebida como meio de inclusão socioeconômico, formação para o exercício da cidadania e para a reconquista da dignidade humana. Um depoimento da militante do TEN, Maria Nascimento, publicado no Jornal *Quilombo*, em 1950, aponta nesse sentido:

Pela educação é que havemos de conquistar igualdade moral, intelectual, cultural, artística, econômica e política. Quando todo negro souber ler e escrever teremos dado o passo mais decisivo para a nossa própria recuperação. Enfim, educar e alfabetizar a população dos morros é uma

¹⁸ “Elitismo” nesta tese é compreendido como uma tendência a assimilação dos valores culturais da elite dominante. Também fazemos uma distinção entre as “elites dominantes e brancas” e a “elite negra”. Esta é composta pelas lideranças negras intelectuais e, quase sempre, escolarizada; aquela é composta por pessoas que se aglutinam em um “bloco de poder” econômico, intelectual e político no Brasil.

¹⁹ Carlos Nelson Coutinho, em seu clássico texto *A democracia como um valor universal* (1979), ainda no regime da ditadura militar, fez a seguinte afirmação: “o regime de exceção vigente é ‘apenas’ a expressão atual – uma expressão extrema e radicalizada – de uma tendência dominante na história brasileira. Refiro-me ao caráter elitista e autoritário que assinalou toda a evolução política, econômica e cultural do Brasil, mesmo em seus breves períodos ‘democráticos’” (COUTINHO, 1979, p. 41, grifo nosso). Nessa interessante formulação do Filósofo político brasileiro faltou o “caráter” racista da evolução histórica brasileira.

forma de libertar e emancipar a gente negra. Porque a ignorância, o analfabetismo, é a forma mais terrível de escravidão (Jornal Quilombo, janeiro de 1950 *apud* DOMINGUES, 2009, p. 978-989).

A partir do período de maior consciência política do movimento negro a contestação do racismo também foi acompanhada de uma consistente pauta de reivindicações junto ao Estado brasileiro. Sendo o direito à educação uma demanda central na pauta, podemos destacar pelo menos quatro momentos históricos em que o movimento negro esteve em espaços político-institucionais apresentando suas reivindicações em favor da população negra, desde a década de 1940. Em 1946, ano de Assembleia Nacional Constituinte, o movimento negro apresentou o “Manifesto à Nação Brasileira”, com uma série de propostas resultantes da “Convenção Nacional do Negro Brasileiro” aos partidos políticos que participariam da Constituinte. A Convenção Nacional do Negro Brasileiro foi realizada em São Paulo e no Rio de Janeiro, nos anos 1945 e 1946 respectivamente (SANTOS, 2014, p. 76-80). Dentre seis reivindicações destacamos a quarta relativa à educação:

Enquanto não for tornado gratuito o ensino em todos os graus, sejam admitidos brasileiros negros, como pensionistas do Estado, em todos os estabelecimentos particulares e oficiais de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares (Manifesto à Nação Brasileira, 1946 *apud* SANTOS, 2014, p. 77, grifo do autor).

Nos anos de 1980, após o fim da ditadura militar (1964-1985) e período de redemocratização, o movimento negro continuou a apresentar sua pauta de reivindicações ao conjunto das forças políticas brasileiras. No clima da Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da Constituição de 1988, o movimento negro realizou a “Convenção Nacional do Negro pela Constituinte”, no ano de 1986, em Brasília (SANTOS, 2014, p. 108). Essa Convenção que, segundo Santos, teve representantes de “sessenta e três entidades [negras]”, dezesseis estados da federação e um total de cento e oitenta e cinco inscritos (SANTOS, 2014, p. 108), apresentou aos membros da Constituinte uma série de reivindicações, dentre as quais destacamos o item sobre educação:

VI - sobre a Educação

1 – ‘O processo educacional respeitará os aspectos da cultura brasileira. É obrigatória a inclusão nos currículos escolares de 1º, 2º e 3º graus, do ensino da história da África e da História do Negro no Brasil.’;

2 – ‘A educação será gratuita, em todos os níveis, independente da idade do educando. Será obrigatória a nível de I e II graus.’;

- 3 – ‘A elaboração dos currículos escolares será, necessariamente, submetida à aprovação de representantes das comunidades locais’;
- 4 – ‘A verba do Estado destinada à educação corresponderá a 20% do Orçamento da União’;
- 5 – Que seja alterada a redação do § 8º, do Artigo 153 da Constituição Federal; ficando com a seguinte redação: ‘A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença de autoridade. Fica proibida a propaganda de guerra, de subversão de ordem ou de preconceito de religião, de raça, de cor ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes’;
- 6 – ‘A ocupação dos cargos de direção e coordenação nas escolas públicas e delegados de ensino, serão efetivadas mediante eleições, com a participação dos professores, alunos e pais de alunos’; [...] (Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, 1986 *apud* SANTOS, 2014, p. 109-10, grifo do autor).

Essa proposta do movimento negro parece bastante condizente com aquele momento de perspectiva democrática. Mesmo não deixando de reivindicar uma educação multiétnica, a pauta tendeu para a defesa da democracia e da escola pública e gratuita. E isso é justificado se levarmos em consideração que o país estava saindo de um longo período de ditadura militar.

Contudo, desde o início da década de 1980, o movimento negro vinha apresentando reivindicações ao governo brasileiro. Nesse aspecto merece destaque a atuação parlamentar do militante e intelectual negro Abdias do Nascimento. Ao retornar do exílio e ser eleito deputado federal (1983-1987) esse militante tornou-se o porta-voz das reivindicações negras no parlamento brasileiro e nessa condição, em 1983, apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 1.332 (SANTOS, 2014, p. 119; SILVA; COSTA, 2007, p. 10).

Esse Projeto Lei tinha reivindicações para vários setores da vida social, dentre os quais destacava a educação:

- Art. 7º- Serão concedidas a estudantes negros bolsas de estudo de caráter compensatório.
- Art. 8º- O Ministério de Educação e Cultura [...] conjuntamente com representantes das entidades negras e com intelectuais negros comprovadamente engajados no estudo da matéria, estudarão e implementarão modificações nos currículos escolares e acadêmicos, em todos os níveis [...] (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1983, p. 5163).

Na década de 1990, o movimento negro continuou a pressionar o Estado brasileiro. Dessa vez na ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em Brasília, em 20 de novembro de 1995²⁰. A

²⁰ A data de 20 de novembro de 1995, escolhida pelo movimento negro para a realização da Marcha foi motivada pela alusão e celebração dos 300 da morte de Zumbi dos Palmares (morto em combate no ano de 1695) (Cf. Santos, 2014, p. 92-93). No dia 20 de novembro de cada ano é também

Marcha Zumbi parece ter sido um consenso entre as entidades e organizações negras e mostrou a força política do movimento negro, pois mobilizou mais de trinta mil participantes e provocou mudança na abordagem do racismo e da desigualdade racial contra a população negra pelo Estado brasileiro (SANTOS, 2014). Se até então imperava o discurso da democracia racial, a partir daquele acontecimento o Estado reconheceu oficialmente o racismo no Brasil. As lideranças negras da Marcha foram recebidas pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que lhe entregaram um documento intitulado “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”.

Nesse documento, além de apresentar um diagnóstico e exigir ações efetivas no combate ao racismo e à desigualdade racial, também constavam propostas para vários setores sociais. No que se refere à educação, por exemplo, registrava os seguintes itens:

Recuperação, fortalecimento e ampliação da escola pública, gratuita e de boa qualidade; Implementação da Convenção Sobre Eliminação da Discriminação Racial no Ensino; Monitoramento dos livros didáticos, manuais escolares e programas educativos controlados pela União; Desenvolvimento de programas permanente de treinamento de professores e de educadores que os habilite a tratar adequadamente com a diversidade racial, identificar as práticas discriminatórias presentes na escola e o impacto destas na evasão e repetência das crianças negras; Desenvolvimento de programa educacional de emergência para a eliminação do analfabetismo. Concessão de bolsas remuneradas para adolescentes negros de baixa renda para o acesso e conclusão do primeiro e segundo graus; Desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizante, à universidade e às área de tecnologia de ponta (Documento da Marcha Zumbi dos Palmares..., 1996, p. 24-25, grifo nosso).

Vale ressaltar que a Marcha Zumbi dos Palmares provocou o governo FHC a realizar pelo menos três atos imediatos. Primeiro foi a criação e instituição de um “Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra” (GTI), cuja expectativa era “inscrever definitivamente a questão do negro na agenda nacional” (SANTOS, 2014, p. 140-141). Segundo foi a realização do seminário internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos”, realizado em julho de 1996. Segundo Santos, teria sido nesse seminário que pela “primeira vez na história do país um chefe do Estado

celebrado o Dia Nacional da Consciência Negra. Esta data representa uma contraposição à comemoração do dia 13 de maio e foi evocada em 1971 pelo grupo Palmares de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, tendo como um dos mentores intelectuais, o poeta, historiador e militante negro Oliveira Silveira (SILVEIRA, 2003).

brasileiro declarou pública e oficialmente que havia discriminação racial ou racismo contra a população negra” (SANTOS, 2014, 143). E terceiro foi a inclusão de propostas constantes no Documento da Marcha Zumbi dos Palmares no “Plano Nacional de Direitos Humanos” (PNDH) instituído em 13 de maio de 1996 (SANTOS, 2014, p.144). Apesar desses gestos pouca coisa concreta aconteceu no que se referem às políticas públicas em favor da população negra.

Por fim, no ano de 2001, o movimento negro articulou-se em torno de sua pauta reivindicatória, dessa vez motivado pela preparação da participação brasileira na “III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlatas” convocada pela ONU e realizada em setembro de 2001, em Durban, África do Sul. A mobilização foi intensa e as lideranças negras participaram ativamente²¹. Foi criado um “Comitê Nacional” responsável pela preparação e realização de “diversas pré-conferências temáticas e regionais”, além da “Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância”, realizada de 06 a 08 de julho de 2001, no Rio de Janeiro (SANTOS, 2014, 184-187). No Relatório do Comitê Nacional, que subsidiou o governo brasileiro no documento que levou à III Conferência Mundial, constavam vinte e três propostas referentes aos direitos da população negra e em duas delas havia reivindicação de políticas de ação afirmativa:

- a adoção de medidas reparatórias às vítimas do racismo, da discriminação racial e de formas conexas de intolerância, por meio de políticas públicas específicas para a superação da desigualdade. Tais medidas reparatórias, fundamentadas nas regras de discriminação positiva prescritas na Constituição de 88, deverão contemplar medidas legislativas e administrativas destinadas a garantir a regulamentação dos direitos de igualdade racial previstos na Constituição de 1988, com especial ênfase nas áreas de educação, trabalho, titulação das terras e o estabelecimento de uma política agrícola e de desenvolvimento das comunidades remanescentes dos quilombos;
- adoção de cotas nas universidades ou outras medidas afirmativas de acesso de negros às universidades públicas (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Segundo Alves (2002, p. 222), a “delegação [oficial] do Brasil em Durban foi uma das mais numerosas”: somado os mais de 200 militantes que foram participar

²¹ Conforme mostra Silva; Trigo; Marçal (2013, p. 564-5), no Documento da Conferência Nacional, que contou com a presença de 1.500 delegados e a participação de aproximadamente 2.500 pessoas, constam os nomes de vários militantes negros participando como expositores, conferencistas e relatores. Ressalta-se também a participação de duas militantes negras, a saber, Benedita da Silva, à época vice-governadora do Rio de Janeiro, como presidente do Comitê Nacional e da Conferência Nacional; e Edna Roland, da ONG Fala Preta, para a Relatoria Geral da Conferência Mundial, em Durban.

do fórum das ONGs a estimativa para a participação brasileira na III Conferência Mundial contra o racismo foi de aproximadamente 500 pessoas. Esse interesse das lideranças negras tem uma razão se considerarmos os objetivos dessa III Conferência, pois superado a aberração do sistema racista sul-africano, um dos objetivos era fazer com que:

[...] o mundo 'globalizado' atentasse para as manifestações estruturais do racismo contemporâneo. Vigorosamente denunciado no Brasil pelo movimento negro e por membros da Academia, tão disseminado no 'Ocidente' que autores norte-americanos hoje falam da 'brasilianização da América', o racismo insidioso, consciente ou inconsciente, que mantém grandes contingentes populacionais em situação de inferioridade social é, quiçá, mais difícil de combater do que as manifestações ostensivas de inferiorização racial, na medida em que se dissimulam debaixo de direitos civis distorcidos (ALVES, 2002, p. 201).

Assim, o racismo estrutural e dissimulado brasileiro foi acusado de modelo para o mundo na III Conferência Mundial. Relacionado a isso, a intensa participação brasileira pode ter favorecido para que o ambiente interno se tornasse mais sensível à implantação de políticas públicas afirmativas pois expôs, mundialmente, a situação de exclusão da população negra brasileira, sobretudo no ensino superior público.

Pode-se afirmar que o direito à educação sempre esteve na pauta de reivindicações do movimento negro desde a década de 1940. Em termos educacionais, dois aspectos parecem ser constantes nessa pauta: a implantação de uma pedagogia interétnica e de políticas afirmativas para negros no ensino superior público.

A persistência do movimento negro em demandar junto ao Estado brasileiro políticas educacionais no ensino superior pode ser justificada a partir de pelo menos dois motivos: o primeiro é que estudos sugerem uma relação entre a quantidade de anos de estudos e a melhor colocação no mercado de trabalho e, conseqüentemente, melhoria de renda (TELLES, 2003). Em uma economia capitalista "dependente" (FERNANDES, 2006), a educação, especialmente o ensino superior, constitui-se em uma "espécie de funil seletivo" para a ascensão social. O segundo motivo pode ser a necessidade de produzir uma intelectualidade negra proporcionalmente significativa à magnitude da população negra brasileira que a represente (modelos referenciais positivos) e contribua para o seu desenvolvimento social e emancipatório (pessoas engajadas na busca de solução para os problemas específicos da população negra) (ZONINSEIN, 2006; TELLES, 2003).

Esta descrição da trajetória do movimento negro procurou revelar que houve uma coincidência entre a emergência e desenvolvimento da consciência política do movimento negro e a tomada de consciência da situação social de miséria e exclusão da população negra, especialmente ao longo do século XX. A partir da década de 1940, houve um “salto qualitativo”, passando de uma perspectiva integracionista para uma perspectiva diferencialista na concepção ideológico-política do movimento. Tal virada parece ter sido adensada por estudos críticos sobre relações e desigualdades raciais no Brasil, como veremos na próxima seção.

2.3 Produção científica sobre relações raciais no Brasil

Rafael Guerreiro Osório (2008) em um estudo sobre a “tradição sociológica” na pesquisa sobre desigualdade racial no Brasil propõe a metáfora de “ondas teóricas” para compreendermos essa produção científica desde os anos de 1930. Para Osório, os estudos sobre desigualdade racial na tradição sociológica que focavam a “mobilidade social” consideravam um nexo entre a “condição inicial”, ou seja, a herança colônia (escravidão e o racismo) e a relação entre raça e classe.

A noção de “ondas teóricas” “implica fluidez, continuidade e diferença” (OSÓRIO, 2008, p. 68). Com isso, este autor tenta evidenciar que essas “ondas teóricas” de estudos sobre desigualdade racial não devem ser vistas somente em uma cadeia cronológica. Elas podem ter surgido sequencialmente, porém na dinâmica das “enseadas” houve intercruzamentos e coexistências entre diferentes perspectivas e abordagens.

Assim, o autor sugere três “ondas teóricas”. Na primeira “onda” destaca-se a ideia de democracia racial e da valorização da miscigenação. Gilberto Freyre teria sido um dos principais expoentes. Na segunda “onda” destaca-se a ideia da democracia racial como “mito”, o preconceito e a discriminação racial como heranças do passado colonial, mas incompatível com a sociedade de classes. Florestan Fernandes teria sido um dos principais expoentes. Na terceira onda destaca-se a ideia de que o racismo herdado do passado era um fator persistente e compatível à sociedade de classes, sendo uma das explicações da imobilidade social dos negros. Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva seriam os principais expoentes dessa terceira onda. Osório (2008) ainda sugeriu uma quarta onda, que

teria como expoente Edward Telles (2003), mas ressaltou que os temas tratados por esse autor já tinham sido tratados nas segunda e terceira ondas.

Tal metáfora pode ser interessante para uma abordagem histórica do pensamento sociológico sobre desigualdade racial. Por exemplo, ajuda a compreender a força da influência que as noções de “democracia racial” e de “miscigenação”, enquanto fator positivo, exerceram e exercem na academia brasileira ainda na atualidade, a despeito dos estudos feitos pela segunda (Fernandes e outros autores) e terceira (Hasenbalg e outros autores) “ondas teóricas” que questionavam vigorosamente essas noções.

Focando nos autores da segunda, terceira e quarta ondas teóricas, vamos ressaltar a contribuição de quatro pesquisadores das Ciências Sociais e seus estudos sobre desigualdade racial para a compreensão do “mito da democracia racial” como cultura, ou seja, como senso comum ou imaginário coletivo. Na acepção que o conceito de cultura está sendo considerado nesta tese (Cf. Capítulo 1), destacamos os “estudos críticos sobre desigualdade racial” realizados por Florestan Fernandes (2008), Carlos Hasenbalg (2005), Edward Telles (2003) e Michael George Hanchard (2001). Vale observar que destes pesquisadores, com exceção de Florestan Fernandes, todos são pesquisadores estrangeiros que viveram e estudaram no Brasil. A intensão não é fazer um estudo exaustivo das obras destes autores, mas apontar algumas ideias em suas obras que ilustram nossa afirmação. De forma geral, todos estes autores, ao abordarem a desigualdade racial, apontaram a estrutura sociocultural como um fator da desigualdade.

Mesmos com revisões de algumas de suas teses²², sobre o despreparo dos negros para o trabalho e a incompatibilidade do racismo com a sociedade de classe, Fernandes (2008 [1964]) foi o primeiro estudioso a fazer uma crítica sistemática à noção de “democracia racial” (FERNANDES, 2008, p. 304-322). Suas pesquisas foram realizadas nos anos 1950 e focaram a sociedade brasileira no seu período de transição para o capitalismo, ou seja, para uma “ordem social competitiva”. Fernandes (2008) constatou que coexistia com a ordem competitiva, uma “ordem racial”, herdada do passado e que imputava uma série de problemas sociais (situação de miséria e degradação social), interditando o acesso da população negra à qualificação e à competição por melhores postos de trabalho. Diante desse padrão

²² Cf. Prefácio do Sociólogo Antônio Sérgio Guimarães no livro “A integração do negro na sociedade de classes”, edição 2008, Ed. Globo.

de relações raciais entre brancos e negros, a propalada “democracia racial” foi considerada um “mito” (FERNANDES, 2008, p. 318).

Enquanto ideologia racial brasileira, o mito da democracia racial manipulado pela elite branca dominante cumpriu três funções sociais, segundo Fernandes: i) oferecia cobertura à insensibilidade e à indiferença da elite dominante diante do drama da população negra; ii) identificava como “indesejável” a discussão dos problemas da população negra e “perigosa” a participação em movimentos sociais destinados a enfrentá-los, o que produziu inclusive, segundo Fernandes, a “acefalização das ‘massas negra’”, pois “restava” aos negros a única alternativa da “infiltração pessoal e da ascensão social parcelada” sem alcance coletivo; e iii) concentrava todo o poder de conduzir os destinos da população negra nas elites brancas dominantes, ou seja, destituindo-a da autonomia sobre seu próprio destino (FERNANDES, 2008, 320-21; FERNANDES, 1978).

Contudo, Fernandes considerou o mito da democracia racial como “ideologia” das elites brancas dominantes. Assim, mesmo sugerindo que os trabalhadores brancos, imigrantes e nacionais tinham a primazia no mercado de trabalho, a sua análise não foi desenvolvida no sentido de constatar o significado do mito da democracia racial sobre as camadas médias e baixas de trabalhadores brancos. Esta contribuição foi dada por Carlos Hasenbalg (2005). Através de sua pesquisa feita na década de 1970, esse autor apoiado em dados estatístico constatou que a imobilidade social dos negros era devida principalmente à “desvantagem competitiva”. Segundo Hasenbalg, “o grupo não-branco experimenta uma dupla desvantagem. A primeira deve-se à sua baixa origem social e a segunda advém da desvantagem competitiva, sofrida do nascimento até a morte, que resulta da adscrição racial” (HASENBALG, 2005, p. 209). Isso significava que a herança “intergeracional” e “intrageracional” impactavam negativamente a população negra. Os fatores raciais como preconceitos, estigmas e discriminação racial tinham relevância na condição social dos negros resultantes das desvantagens tanto de origem familiar quanto das possibilidades da vida adulta (HASENBALG, 2005).

Esse autor adensou a ideia do mito da democracia racial como cultura ao sugerir que o preconceito e discriminação racial na sociedade brasileira constituíam “práticas racistas” que funcionavam no sentido de “desqualificar os não-brancos da competição pelas posições mais almejadas, que resultam do desenvolvimento capitalista e da diferenciação da estrutura de classes” (HASENBALG, 2005, p. 84).

Assim, o racismo persistiu na sociedade de classes como um elemento produtor de “desvantagem competitiva” para os negros em relação aos brancos.

O que Hasenbalg (2005) sugeriu foi que as pessoas negras no Brasil trazem uma marca (ou inscrição) corpórea – cor da pele, fenótipo – que as imputam desvantagens sociais desde o nascimento até à morte. Além de herdarem desvantagens sociais dos familiares e do grupo social de pertencimento, o racismo para a maioria das pessoas negras faz persistir e aprofundar as dificuldades de mobilidade social ascendente. Esse raciocínio aproxima-se de análises mais recentes sobre o impacto do racismo e seus desdobramentos na vida cotidiana das pessoas e evidencia certa materialidade das práticas culturais (SEN, 2001; QUIJANO, 2010). Com isso, este sistema ideológico-cultural denominado “mito da democracia racial” ganhou densidade prática de senso comum ou imaginário coletivo. Ou seja, um conjunto de significados que não são racionalizados, mas que permeia as relações sociais cotidianas.

O estudo de Michael George Hanchard (2001) e o estudo de Edward Telles (2003), realizados na década de 1990, trataram o mito da democracia racial no Brasil como uma cultura, ou seja, amplamente difundida em todo tecido social e estruturante das relações sociais, sejam elas individuais ou institucionais. Hanchard (2001), apoiando-se em jornais, livros didáticos, entrevistas e outros meios de comunicação de massa, propôs estudar o movimento negro e sua luta contra hegemonia no Brasil. Utilizando o conceito de hegemonia de Gramsci, concluiu que as relações entre negros e brancos tinham características de uma “hegemonia racial” branca constituída pela “dominação” (uso da força) e, sobretudo, pelo “domínio” (apropriação de espaços) das elites brancas sobre os meios de produção, reprodução da cultura e do poder político.

Essa hegemonia racial foi operacionalizada por três “componentes normativos”, segundo Hanchard: i) a negação da existência da discriminação racial; ii) reprodução e disseminação contínua de estereótipos contra os negros; e iii) sanções coercitivas ou preventivas da dissidência negra contra o padrão de relações raciais estabelecido (HANCHARD, 2001, p. 76). Assim, “os sistemas de crença discriminatórios e as práticas de hegemonia racial no Brasil assumiram formas sociais mais gerais, que vão muito além do campo e da intenção das elites brancas” (HANCHARD, 2001, p. 93-94), ou seja, essa cultura difundiu-se por todo tecido social brasileiro.

Telles (2003) propôs-se analisar as desigualdades raciais no Brasil em duas dimensões: vertical e horizontal. Ou seja, tanto as relações raciais interclasses, como as relações raciais intraclasses. Para tanto, utilizou como base dados quantitativos (indicadores sociais) e qualitativos (dados culturais). Esse autor reafirmou a ideia do racismo brasileiro como uma cultura ao sugerir que a manutenção da desigualdade racial constitui-se por meio de uma “série de mecanismos institucionais informais, que criam barreiras para negros e privilégios para os brancos”, bem como de uma “rede de mecanismos individuais” (TELLES, 2003, p. 235). Essas “práticas individuais e institucionais” sutis seriam decorrentes de uma “cultura que naturaliza a hierarquia racial” (TELLES, 2003, p. 235).

Dessa forma, esse autor sugeriu que a maior parte da população negra brasileira sobrevive presa a uma espécie de “teia de aranha” já que o racismo estruturado a partir de um sistema ideológico-cultural impregnou todas as formas de relações sociais, desde as individuais até as institucionais. Isso seria o equivalente ao que chamamos de racismo institucionalizado. Assim, o referido Telles identificou que dentre os obstáculos para a “verdadeira democracia racial” no Brasil, além da significativa desigualdade entre ricos e pobres, existiam também as “barreiras invisíveis” e a “cultura racista”, ou seja, a discriminação racial e as práticas racistas cotidianas (TELLES, 2003, p. 274).

As contribuições e influências desses estudos, dentre outros, no processo histórico de problematização do racismo foi notória, não somente do ponto de vista teórico, já que essas pesquisas analisaram as desigualdades raciais da perspectiva da população negra, mas também pela estreita relação que esses pesquisadores tiveram com as lideranças do movimento negro, inclusive realizando atividades intelectual-políticas em conjunto²³. Dessa forma, é possível afirmar que o desenvolvimento da luta política do movimento negro pelo reconhecimento público da situação de desigualdade racial e do racismo contra a população negra, bem como as propostas de políticas públicas como forma de enfrentamento desse problema teve um longo percurso histórico e contou com a interação entre pesquisadores e lideranças negras.

²³ Florestan escreveu o prefácio do livro “O genocídio do negro brasileiro” (1978) de Abdias Nascimento (cf. Nascimento, 2002), Hansebalg foi coautor com Leila Gonzalez do livro “Lugar de Negro” (1982); Hanchard e Telles estabeleceram estreitos contatos com várias lideranças do movimento negro, conforme seções de agradecimentos de seus respectivos livros. Ver também Santos (2014, p. 269).

Nesse histórico processo intelectual-político, o movimento negro surge no cenário político nacional, sobretudo a partir da década de 1980, com sua estratégia prático-discursiva em contraposição ao sistema ideológico-cultural consolidado no “mito da democracia racial” no Brasil. Nos anos 1970, Abdias Nascimento, em tom de denúncia, já afirmava:

Uma ‘democracia’ cuja artificiosidade se expõe para quem quiser ver; só um dos elementos que a constituiriam detém todo o poder em todos os níveis político-econômico-social: o branco. Os brancos controlam os meios de disseminar as informações; o aparelho educacional; eles formulam os conceitos, as armas e os valores do país. Não está patente que neste exclusivismo se radica o domínio quase absoluto desfrutado por algo tão falso quando essa espécie de ‘democracia racial?’ (NASCIMENTO, 2002, p. 86).

Tal prática-discursiva foi marcada por dois aspectos inter-relacionados: a denúncia do racismo contra a população negra (subordinação racial) e a reivindicação de políticas públicas para a superação da desigualdade racial (políticas redistributiva e reconhecimento). Assim, o movimento negro brasileiro propôs políticas a partir da “diferenciação racial” e buscou afirmar a perspectiva de uma “sociedade plurirracial” democrática no Brasil, como observou Florestan Fernandes no prefácio do livro *O Brasil na mira do Pan-africanismo* de Abdias do Nascimento (FERNANDES, 1978 *apud* NASCIMENTO, 2002, p. 49). Essa discussão sobre “sociedade multirracial” *versus* “unidade nacional” foi atualizada, no contexto de debate e implantação de políticas de ação afirmativa por pesquisadores como Kabengele Munanga (2009), como discutiremos adiante.

Esta ideia está presente também na proposta do Quilombismo (1980), um texto de Abdias do Nascimento direcionado à população negra brasileira. Nascimento fez dura crítica à intelectualidade brasileira. Segundo o autor, “o negro já compreendeu que terá que derrotar todos os componentes do sistema ou estrutura vigente, inclusive a *intelligentsia* responsável pela cobertura ideológica da opressão [...]” (NASCIMENTO, 1980, p. 261). O autor propõe também a articulação e a unidade da população negra como via para o seu desenvolvimento sociocultural.

Um futuro de melhor qualidade para as massas afro-brasileiras só poderá ocorrer pelo esforço energético de organização e mobilização coletiva, tanto das massas negras como das inteligências e capacidades escolarizadas da raça para a enorme batalha no fronte da criação teórico-científica (NASCIMENTO, 1980, p. 264).

Como se pode perceber na discussão apresentada, o problema racial constituiu-se, para a história brasileira, uma questão de fundamento nacional. Abandonada desde o período colonial, a população negra foi vítima não somente de uma situação de miséria, mas também de preconceito, estigmatização e discriminação racial. A mudança para o regime republicano não melhorou a situação de exclusão. Segundo as pesquisas que referenciamos anteriormente, a Primeira República foi um momento de agravamento da situação de miséria social da população negra. Tal situação de “penúria” também produziu a necessidade de organização coletiva na tentativa de enfrentá-la. Deu-se a emergência do movimento negro e, junto, a “problematização” do racismo e da desigualdade racial.

Contudo, o movimento negro não surgiu politicamente combativo desde sua primeira hora. A consciência política foi se constituindo na sua trajetória marcada por pelo menos duas interrupções significativas: golpes políticos de 1937 a 1945 e de 1964 a 1985. Contudo, se considerarmos somente a partir da primeira fase do movimento negro (período republicano), a educação foi ponto central nas atividades e reivindicações do movimento. Como pauta de reivindicação no setor da educação demandada ao Estado brasileiro, já constava proposta de políticas compensatórias (ou afirmativas) nos ensinos secundário e superior desde 1946. Esta reivindicação apareceu em vários momentos até o ano de 2001, ano que o direito à educação para a população negra no ensino superior público foi novamente apresentado ao governo brasileiro no contexto da III Conferência Mundial contra o Racismo, organizada pela ONU. Esta síntese permite-nos inferir que a letargia do Estado não foi pela ausência de proposta, o que pode ser um indício do racismo praticado no Brasil (TELLES, 2003; HANCHARD, 2001), ou seja, a persistência do “mito da democracia racial”. Aliás, o racismo que vitimiza a população negra somente foi reconhecido oficialmente pelo Estado brasileiro em meados da década de 1990, a partir da força reivindicatória da “Marcha Zumbi dos Palmares”, como evidenciamos anteriormente.

Desde os anos de 1930, intensificou-se a difusão social da ideia do “mito da democracia racial”, ou seja, um sistema ideológico-cultural que opera como regulador das relações raciais entre negros e brancos no Brasil (FONSECA, 2009; MUNANGA, 2008). Esse sistema impregnou o senso comum e moldou as relações sociais produzindo uma espécie de distanciamento entre a “evidência” e a “percepção” do racismo e da desigualdade racial. As pessoas sabem que existe o

preconceito e a discriminação racial, mas não se admitem racistas, bem como são incrédulas e indiferentes ao fato de que essas práticas produzem desigualdades raciais. Assim, têm-se a sutileza e a dissimulação das práticas racistas quase sempre perceptivas somente às vítimas, apesar das evidências. Essas práticas racistas sutis e dissimiladas também impregnam os agentes públicos e, consequentemente, as instituições públicas.

Pode-se concluir que a histórica luta do movimento negro também foi no sentido de expor essa armadilha ideológico-cultural chamada “mito da democracia racial”, ou seja, contra os efeitos visíveis (desigualdade racial) e invisíveis (racismo, preconceito, discriminação, estereótipos e estigma) de um sistema de dominação sociorracial. Esse sistema ideológico-cultural que foi compreendido por estudiosos da desigualdade racial brasileira como “ideologia”, “práticas racistas”, “normas e mecanismos informais” de manutenção de privilégios e poder parece naturalizado nos costumes e valores culturais brasileiros.

Portanto, a demanda por políticas de ações afirmativas para estudantes negros no ensino superior público surgiu de um contexto de luta histórica em favor da população negra. Conforme o modelo metodológico adotado nesta tese, as políticas públicas não são implantadas em um vácuo sociocultural. Assim, consideraremos o contexto sociocultural apresentado neste capítulo para o estudo da experiência brasileira com a implantação de PA no período compreendido entre os anos de 2002 a 2012.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS AFIRMATIVAS: UMA ALTERNATIVA DE ENFRENTAMENTO AO PROBLEMA DO RACISMO À BRASILEIRA

Neste capítulo buscaremos apresentar um panorama da agenda das Políticas Afirmativas no Brasil no período de 2002 a 2012. Assim, tentaremos pontuar as discussões e posicionamentos frente à implantação de PA para a inclusão de estudantes negros nas universidades públicas. Como sugere o panorama, pode-se destacar duas questões de fundo na agenda brasileira sobre políticas afirmativas: o dilema raça *versus* classe e a questão da unidade nacional. Aqui o tema das PA é abordado a partir da historicidade do seu debate no contexto brasileiro (MARÇAL, 2012). Apesar de uma abordagem mais conclusiva sobre a trajetória do debate em torno desse tipo de política pública no período, buscaremos destacar alguns aspectos predominantes na discussão que ocorreu no Brasil: a comparação com as experiências de outros países, a legitimidade jurídica, a relação entre políticas universais e políticas afirmativas, especialmente nas universidades públicas.

Na literatura brasileira sobre essa temática aparecem várias terminologias para designar esse tipo de política: ação afirmativa; política de ação afirmativa; políticas afirmativas; políticas preferenciais ou compensatórias; discriminação positiva e ação positiva (MUNANGA, 2003). Alguns autores estabelecem uma distinção entre Ação Afirmativa (AA) e Política de Ação Afirmativa (PA)²⁴. Contudo, tal distinção somente tem significado como recurso didático, pois a terminologia “Ação Afirmativa”, decorrente da literatura estadunidense, parece ser mais genérica ao designar as iniciativas de empresas privadas, de organizações não-governamentais (ONGs) e as iniciativas de governos.

No contexto brasileiro, tem-se uma longa experiência com PA. Considerando o período após 1988, ano da Constituição Cidadã, quando foram instituídas políticas para deficientes físicos nos concursos públicos (BRASIL, 1999, Art. 37º, VIII), por exemplo, bem como iniciativas do setor privado e sociedade civil organizada (como os cursos pré-vestibulares para negros e carentes), além de políticas corporativas de promoção da diversidade realizadas por empresas multinacionais nos anos de 1990. Nesta tese usaremos a terminologia “política afirmativa” (PA) para designar as

²⁴ Uma proposta de diferenciação muito semelhante consta em artigo de Andréa Lopes da Costa Vieira (2003, p. 89). Para tanto, a autora usa as terminologias “iniciativa de ação afirmativa” para caracterizar ações advindas da sociedade civil, e “política de ação afirmativa” para caracterizar ações advindas do Estado/governo. Ver também Marçal (2012).

iniciativas governamentais que passaram a ser implantadas de forma mais intensa a partir da década de 2000. É o caso, por exemplo, das políticas de inclusão racial, étnica e social implantadas em mais de uma centena de universidades públicas entre 2002 e 2012.

Do ponto de vista conceitual, as múltiplas terminologias compreendem os mais variados aspectos dessas políticas. Pode-se destacar aspectos como a “reparação” e o “reconhecimento” para grupos discriminados no passado e no presente, ou ainda aspectos como a “proteção” contra a discriminação negativa e a “promoção da igualdade de oportunidades”. Assim, tem-se a seguinte definição de PA:

Políticas de reparações e de reconhecimento formarão programas de *ações afirmativas*, isto é, conjunto de ações políticas dirigidas à correção de desigualdades raciais e sociais, orientadas para a oferta de tratamento diferenciado com vistas a corrigir desvantagens e marginalização criadas e mantidas por estrutura social excludente e discriminatória (BRASIL, 2004, p. 12, grifo do original).

Estas iniciativas também podem ser compreendidas como “um conjunto de ações e orientações do governo para proteger [...] grupos que tenham sido discriminados no passado” (SILVERIO, 2001, p. 123). Ao ressaltar a igualdade de oportunidade, tem-se a seguinte definição:

[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 135).

De forma geral, as PA são orientadas a oferecer “tratamento diferenciado” com vistas a compensar desvantagens históricas a grupos discriminados e excluídos por racismo ou por qualquer outra forma de vitimização (MUNANGA, 2003, p.117).

Com base na evolução das PA nos Estados Unidos, alguns autores consideram três argumentos de justificação dessas políticas: a reparação ou justiça compensatória, a justiça distributiva ou social, e a diversidade ou multiculturalismo (FERES JR, 2006; MEDEIROS, 2009). Feres Jr (2006) destacou que enquanto nos Estados Unidos, os argumentos justificadores “evoluíram e mudaram” ao longo do tempo, no contexto brasileiro eles apareceram quase que ao mesmo tempo. Assim,

o argumento da “reparação ou justiça compensatória” considera como fundamentação para justificar as ações do presente algum “dano” ou “crime” sofrido pelas vítimas no passado. O argumento da “justiça distributiva ou social” considera como fundamentação para justificar as ações a favor de grupos sociais e/ou indivíduos as desigualdades do presente. E o argumento da “diversidade ou multiculturalismo” considera como fundamentação para justificar tais políticas, as ações de valorização da diferença e da diversidade. Ainda segundo Feres Jr.,

Enquanto a reparação olha mormente para o passado, e a justiça social foca a desigualdade presente, a diversidade tem um registro temporal incerto, às vezes sugerindo a produção de um tempo futuro quando as diferenças puderem se expressar em todas as instâncias da sociedade (FERES JR., 2006, p. 54).

No contexto brasileiro, os três argumentos justificadores, separadamente, apresentam dificuldades para justificar as PA para pessoas negras (FERES JR., 2006; MEDEIROS, 2009). O argumento da reparação, cujo foco é o indivíduo como “recipiente de direito”, segundo Feres Jr., encontra problema devido ao fato de ser difícil identificar as vítimas diretas do “crime da escravidão”. E o argumento da diversidade carece de identidades raciais e étnicas mais bem definidas e consolidadas. Contudo, esses argumentos podem ser combinados no contexto brasileiro e mesmo o argumento da diversidade pode ser usado como um indicador para avaliação de PA quanto às metas de inclusão e de participação dos grupos sociais excluídos dos espaços de prestígio, comando e decisão na sociedade e no Estado (MARÇAL, 2012, p. 91).

Segundo a reflexão dos autores (FERES JR, 2006; MEDEIROS, 2009), parece-nos que o argumento mais pertinente para justificar as PA no Brasil é o da justiça social, visto que ele se fundamenta na desigualdade presente. E os indicadores sociais brasileiros apontam grande desigualdade entre brancos e não brancos. Entretanto, como esse argumento não considera as desvantagens acumuladas²⁵ historicamente para justificar PA no contexto brasileiro; o argumento da justiça social precisa ser “combinado” com o argumento da reparação, enquanto “fonte de direito difuso” (MARÇAL, 2012, p. 91). Ou seja, as PA combateriam as desigualdades socioeconômicas do presente, além dos danos e efeitos

²⁵ Pode-se considerar, por exemplo, os prejuízos socioculturais resultantes da escravização e suas consequências – racismo, discriminação e preconceitos, desigualdade racial – como desvantagens acumuladas para as pessoas negras.

historicamente acumulados do racismo. Conforme argumentou Feres Jr., a legitimidade de PA para pretos e pardos no Brasil ancora-se em “três fatos sociológicos”: o perfil socioeconômico de pretos e de pardos é muito similar; esse perfil é significativamente inferior ao dos brancos, e juntos, pretos e pardos, representam mais de cinquenta por cento da população brasileira (FERES JR., 2006, p. 58).

O principal foco das PA não é o enfrentamento da desigualdade socioeconômica, mas sim o enfrentamento da desigualdade sociorracial. Ainda assim, os dados sociológicos permitem-nos entrar em outro aspecto sobre PA no Brasil que ficou quase ausente da discussão pública mas que pode ser de suma importância para o futuro: a relação entre PA e projeto de desenvolvimento nacional. Vale destacar que essa questão foi colocada na discussão acadêmica e política sobre PA mas não se tornou hegemônica. Desse ponto de vista, as PA podem ser compreendidas como uma política pública de caráter sociorracial implicada em uma perspectiva de desenvolvimento nacional. Essa perspectiva, obviamente, não é de tendência liberal, cujo foco é estritamente econômico, mas de tendência democrática social, pois pressupõe e valoriza a dimensão social do desenvolvimento mais do que a econômica (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006; 2008)²⁶.

Segundo os autores (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006), uma tendência de desenvolvimento com coloração mais democrática social tornou-se consensual e ganhou força mundialmente, nas últimas décadas do século XX e início de século XXI, tanto em nível supranacional (ex. Nações Unidas [ONU]), quanto junto a estudiosos. De modo geral, atribuiu-se à globalização e à economia de mercado (liberal) o aprofundamento da exclusão socioeconômica e da desigualdade entre grupos e indivíduos. Em nível nacional, tal situação se agravou por conta de certo “colonialismo interno”, em que alguns grupos e indivíduos acabaram privilegiados por razões extras econômicas baseadas em diferenças socioculturais. Assim, têm-se a emergência de movimentos políticos identitários, bem como de tensões e conflitos étnicos, raciais, linguísticos, religiosos, etc.

Essa constatação foi abordada, por exemplo, no “Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 das Nações Unidas”, que recomendou aos Estados

²⁶ Para uma perspectiva da relação entre políticas afirmativas e desenvolvimento social nacional, ver particularmente a introdução “Ação afirmativa e desenvolvimento”, em Feres Junior; Zoninsein, (2006, p. 9-45).

signatários a adoção de políticas de reconhecimento das diferenças culturais (políticas multiculturais), como forma de tornarem-se mais inclusivos (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006, p. 11).

Assim, reconhecem-se duas dimensões na noção de exclusão social que estão diretamente ligadas ao processo de desenvolvimento socioeconômico. Uma dimensão referente aos “processos sociais que discriminam grupos e indivíduos” (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006, p. 10), impedindo-os de acessar bens sociais produzidos pelo desenvolvimento como a participação política, educação, saúde, emprego, rede de seguridade, etc. E outra referente à “causalidade instrumental das diversas dimensões do desenvolvimento” (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006, p. 11), ou seja, que os bens sociais produzidos guardam um “interrelacionamento” no sentido de produzir bem-estar. Feres JR. e Zoninsein (2006) exemplificam essa dimensão do seguinte modo:

[...] uma maior renda individual facilita o acesso à educação e ao serviço de saúde público e privado e também garante maior participação nas tomadas de decisão e no processo político (FERES JR.; ZONINSEIN, 2006, p. 11).

Pode-se dizer que o processo de exclusão social tem uma dimensão externa e outra interna. A dimensão externa impede o acesso aos bens sociais e a dimensão interna produz uma incapacidade de estabelecer arranjos socialmente “virtuosos” a partir dos bens sociais produzidos e de seus efeitos. Parece-nos que essa concepção de desenvolvimento humano e social tem relação com certa visão difundida mundialmente que acentua, no processo de desenvolvimento, a liberdade e as capacidades para realização de funcionamentos sociais e bem-estar. Considerando o racismo e seus efeitos, Amartya Sen (2001) desenvolve o seguinte raciocínio:

[...] raça e cor podem ter boa correlação estatística com classe [...] mas a privação associada com ser negro não é *somente* uma questão de correlação de classe. O modo como uma pessoa é vista numa sociedade com disparidade racial pode ser profundamente influenciado por suas características raciais visíveis, e isso pode agir como uma barreira para possibilidades de funcionamentos em muitas circunstâncias [...]. Raça ou casta podem ser fatores com influência de longo alcance sobre muitos aspectos da vida diária – variando da garantia de emprego e atenção médica recebida até o tratamento justo pela polícia (SEN, 2001, p. 190, grifo do autor).

Desta forma, a implementação de políticas públicas que tenham a finalidade de promover o desenvolvimento democrático social exige arranjos que além de garantir acesso aos bens materiais também combatam os efeitos socioculturais historicamente estabelecidos pela exclusão sociorraciais. Nesse sentido é que as PA podem se articular com um projeto de desenvolvimento nacional, uma vez que estas comportariam as duas faces da exclusão, contribuindo de forma decisiva para o desenvolvimento social da nação com o combate à exclusão social, possibilitando o acesso aos bens sociais e, ao mesmo tempo, o reconhecimento do direito à diferença e valorização dos grupos e indivíduos historicamente discriminados e excluídos por motivos raciais.

As PA não representam uma novidade, desde os anos de 1950 do século XX se registram experiências com essas políticas em vários países do mundo. Dentre tantos, por exemplo, pode-se citar: Índia, Estados Unidos, Malásia, Líbano, União Soviética, Noruega, Bélgica, Canadá, Colômbia, Peru, Inglaterra, Alemanha, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul (MEDEIROS, 2009; MUNANGA, 2003).

3.1 Política Afirmativa: relatos de experiências em outros países

Na discussão brasileira sobre PA, os países que mais aparecem como referência são os Estados Unidos (FERES JR., 2006; RUSSELL, 2006; MEDEIROS, 2013), a Índia (CARVALHO, 2006; WEISSKOPF, 2008) e a África do Sul (MABOKELA, 2006; ALEXANDER, 2006; HABIB; BENTLEY, 2013; SILVA, 2013). A experiência dos EUA, mais difundida no contexto brasileiro, pode ter sido tomada pela proximidade que a intelectualidade brasileira tem com aquele país e serviu de embasamento tanto para criticar quanto apoiar a efetivação de PA. Contudo, as experiências da Índia, dos EUA e da África do Sul também foram arroladas para discutir os sujeitos beneficiados, abrangência, objetivos e resultados das PA no Brasil. Pode-se, então, estabelecer alguma comparação em relação aos quatro contextos nacionais a partir da literatura brasileira.

A Índia foi o primeiro país a implantar medidas de PA (ou “tratamento especial”), a partir 1948, ratificado na Constituição em 1950 (CARVALHO, 2006; FERES JR., 2006). Os primeiros grupos sociais beneficiados das PA foram os *Dalits* (intocáveis) e os *Adivasis* (minorias étnicas ou indígenas), sendo estendido, posteriormente, para outros segmentos sociais. Tais medidas foram colocadas na

Constituição por meio da luta do intelectual indiano e líder dos *Dalits*, Bhimrao Ramji Ambedkar, como forma de “compensar milênios de exclusão e desigualdade” dos referidos grupos sociais (CARVALHO, 2006, p. 184). No contexto indiano, as PA foram justificadas a partir de princípios como a compensação, a proteção, a igualdade proporcional e a justiça social (FERES JR. 2006, p. 47). A ideia de tratamento especial, no contexto indiano, configurou-se como “reserva de vagas e postos” predominando, basicamente, nas instituições de ensino superior e serviço público (CARVALHO, 2006, p. 184-185). A partir dos anos de 1990, segundo dados de Thomas E. Weisskopf (2008), as PA na Índia já abrangiam um percentual populacional de aproximadamente 50% em nível nacional. Além dos primeiros beneficiados, *Dalits* e *Adivasis*, que representavam 16% e 8% da população respectivamente, foram incluídos outras camadas da população (*Othes Backward Classes*) no ensino superior (WEISSKOPF, 2008, p. 40).

Nos EUA, as PA foram implantadas na década de 1960 com o objetivo de corrigir a exclusão histórica e promover a igualdade de oportunidade. O início destas políticas foi resultado, em grande medida, do movimento social por direitos civis empreendido pelos negros estadunidenses (WEISSKOPF, 2008, p. 37). Dessa forma, as PA tiveram como beneficiados, em um primeiro momento, os negros estadunidenses e depois outros segmentos sociais (WEISSKOPF, 2008). Como já apontamos anteriormente, os princípios justificadores das PA no contexto estadunidense foram a reparação, a justiça distributiva e a diversidade, princípios que evoluíram ao longo do tempo, como ressaltou Feres Jr. (2006). Nos anos de 1970, outros grupos sociais foram também beneficiados nos Estados Unidos, assim, as PA no contexto estadunidense alcançaram uma abrangência de aproximadamente 25% da população e, segundo Weisskopf (2008), os grupos beneficiados pelas PA foram os afro-americanos, os hispânicos e os indígenas que representavam 12%, 12% e 1%, respectivamente, no ano 2000 (WEISSKOPF, 2008, p. 40).

Já no caso da África do Sul, as PA foram instituídas e ratificadas na nova Constituição do país a partir dos anos de 1990 (SILVA, 2013; HABIB; BENTLEY, 2013). Com o desafio de reconstruir a nação, depois do fim de um complexo sistema jurídico e institucional racista – o *Apartheid* –, foi institucionalizado legalmente em 1994 a “reparação” como princípio justificador de PA visando reverter a profunda desigualdade socioeconômica consolidada no regime racista. A África do Sul do

período pós-*apartheid* surgiu com o desafio de reconstrução nacional, em bases republicana e democrática, para reparar os danos de um poderoso sistema que excluiu por motivos raciais grande parcela da população (HABIB; BENTLEY, 2013). Assim, a implantação de políticas reparatórias pelo governo sul-africano envolveu principalmente três elementos: uma “quantidade de legislações genéricas e específicas”, o “estabelecimento de uma infraestrutura institucional” e uma “quantidade considerável de recursos financeiro”²⁷ (HABIB; BENTLEY, 2013, p. 284-285). As políticas de reparação sul-africana beneficiam um contingente populacional bastante significativo já que a “categoria negro” abrange os indianos, os mestiços e os africanos negros. Com base no censo de 1996, segundo Mabokela (2006), a população total da África do Sul era de 40 milhões de habitantes sendo: 75% africanos negros, 7% mestiços, 3% indianos/asiáticos e 15% brancos. Silva (2013, p. 309), com dados demográficos mais atualizados, informou que a composição da população sul-africana não-branca é de 79% de africanos negros, 8,9% de mestiços e 2,5% de indianos. Ou seja, a população total de beneficiados pelas PA que na década de 1990 representava 85% da população, pelos dados mais atualizados passava dos 90% da população.

Esses poucos dados sobre as PA nos três contextos nacionais – Índia, Estados Unidos e África do Sul – podem fornecer algumas pistas reflexivas sobre essas políticas no contexto brasileiro. Entre outros pontos, pode-se destacar as implicações do contexto sociocultural, o papel do Estado e o impacto das PA sobre os grupos sociais beneficiados. Os contextos socioculturais da Índia e da África do Sul foram impactados por marcas de uma estrutura de estratificação social rígida, por exemplo, na Índia pelo milenar sistema de castas (CARVALHO, 2006) e na África do Sul pelo rigoroso sistema de separação racial (CARVALHO, 2006; HABIB; BENTLEY, 2013).

Nos EUA diferentemente, predominou, um sistema de mobilidade social engendrado pela cultura capitalista liberal e individualista (CARVALHO, 2006), a despeito da rigorosa exclusão e do racismo sofrido pelos negros estadunidenses. Dessa forma, podemos inferir que nos três países as PA, além de contribuir para o estabelecimento da igualdade socioeconômica, objetivaram a remoção dos resíduos

²⁷ Entre outras políticas de transferência de recursos financeiros, pode-se ressaltar: o “Empoderamento Econômico Negro”, que envolve doações e empréstimos aos negros e outros grupos desfavorecidos, além do sistema nacional de bolsas de estudo e subsídios de habitação (HABIB; BENTLEY, 2013).

socioculturais como a estigmatização e o racismo sofridos pelos grupos sociais beneficiados.

É provável que as marcas desses contextos socioculturais tenham implicado na formação das PA nesses diferentes países, pois nenhuma iniciativa, pública ou privada, desenvolve-se em um vácuo sociocultural, mesmo sendo resultado de uma escolha consciente e racional (MARÇAL, 2012). Na Índia e na África do Sul, as PA desenvolveram-se, predominantemente, no formato de “reservas” (posição ou assento) (WEISSKOPF, 2008) e de “preferência” (HABIB; BENTLEY, 2013). Já nos EUA predominou a “vantagem adicional” no formato das PA (WEISSKOPF, 2008). Assim, tem-se um bom indício da inter-relação entre cultura e política pública de ação afirmativa.

Outro aspecto que se pode destacar dos três casos de experiência com PA é com relação à abrangência das políticas ou percentual da população beneficiada. Quando se observam os percentuais da população potencialmente beneficiados nos três países, constata-se que essa pode ser uma diferença significativa. Na Índia e África do Sul, as PA, direta ou indiretamente, são endereçadas para a maioria da população – mais de 50% na Índia e mais de 85% na África do Sul. Nos EUA, o percentual dos beneficiados não passa de 30% da população. Em suma, a inferência direta desse aspecto é que enquanto na Índia e África do Sul as PA são políticas endereçadas para massas populares, nos EUA elas se destinam a uma parcela numericamente minoritária da população.

O último ponto importante a ser destacado é papel desempenhado pelos governos/Estados enquanto agentes político-administrativos no processo de implantação de PA nos três países. Na Índia e na África do Sul parece que o governo desempenhou um papel mais interventor, ou seja, tendo sido o principal agente de concretização das políticas (WEISSKOPF, 2008; HABIB; BENTLEY, 2013). Por outro lado, nos EUA parece que o governo exerceu um papel de indutor, ou seja, atuando na criação de mecanismos formais para induzir empresas e sociedade civil a formularem programas de PA. Este dado pode ter consequência direta no grau de institucionalização dessas políticas.

Na Índia e na África do Sul, as PA figuram na condição de prestação constitucional do Estado, enquanto nos EUA isto não parece acontecer. Com mais de quarenta anos de PA no contexto estadunidense, a insegurança jurídica em torno das mesmas perduraram até recentemente, conforme relato do caso “Fisher vs.

Universidade do Texas” retomado pela Suprema Corte daquele país, em 2012 (KENNEDY, 2013, p. 189-207). Por outro lado, a participação da iniciativa privada e da sociedade civil parece que vai em direção oposta. Nos países em que o Estado foi mais interventor e a PA contaram com amplo respaldo legal (Índia e África do Sul), a iniciativa privada e a sociedade civil parecem ter apoiado menos tais políticas (WEISSKOPF, 2008; HABIB; BENTLEY, 2013), diferentemente dos EUA onde parece ter havido maior envolvimento de empresas e da sociedade civil. Essa questão pode ser importante para a medição de um dos “custos sociais” dessas políticas, qual seja, o grau de agravamento das tensões e conflitos sociais em torno da implantação de PA (WEISSKOPF, 2008). Nos EUA e na Índia, os conflitos chegaram aos tribunais, bem como atingiram outros setores da sociedade (acadêmico; midiático; político-institucional).

Por todas estas questões apontadas a partir do relato da trajetória das PA nos três países, pode-se fazer um esforço de contrastar alguns dados com a experiência brasileira de implantação de PA. Em primeiro lugar fica evidente que a experiência brasileira aproxima-se, em termos de características, mais das experiências indiana e sul-africana do que da experiência estadunidense propriamente dita. No caso brasileiro, as PA visam abranger potencialmente um percentual de mais de 50% da população (negros, indígenas, brancos pobres). O que predominou nas PA implantadas no país foi o formato de “reserva” e os grupos sociais beneficiados são fortemente discriminados e estigmatizados, especialmente os negros e os indígenas. No Brasil também o Estado desempenha um papel interventor, pois a prestação desse tipo de serviços promocionais está previsto inclusive no texto constitucional de 1988 (SILVA JR., 2003).

Com relação aos impactos das PA sobre os grupos sociais beneficiados, duas questões de ordem reflexivas merecem ser ressaltadas. Isso porque são recorrentes no debate público brasileiro sobre PA e também porque elas estão presentes na discussão sobre PA em países como a África do Sul (ALEXANDER, 2006; HABIB; BENTLEY, 2013). A primeira reflexão diz respeito à relação entre classe e raça. Esse debate, no contexto sul-africano, foi colocado pelos setores mais progressistas da academia, em geral intelectuais de orientação marxistas com receio do aprofundamento das diferenças e conflitos raciais. Contudo, existem nuances nas posições que defendem que as PA sejam implantadas com base em critério de classe (material). Algumas posições, por exemplo, ressaltam que sem o critério

racial é pouco provável mudar o perfil racial nos escalões superiores da iniciativa privada e da sociedade sul-africana (HABIB; BENTLEY, 2013, p. 296-297).

Em uma sociedade historicamente racializada, priorizar o critério de classe (material) na implantação de PA pode alterar a relação raça/pobreza no interior dos grupos sociais beneficiados, mas não nas camadas privilegiadas da sociedade, pois as condições materiais poderiam funcionar como uma barreira às pessoas em melhores condições dentro do grupo social beneficiado, ou seja, impedindo-as de usufruírem dos benefícios da política. Assim, com base nesse raciocínio, as PA implantadas com base “somente” em critério de classe podem ter “bons efeitos” nas camadas medianas dos grupos sociais beneficiados, mas serem insuficientes para impactar o perfil racial nas camadas e setores mais altos da sociedade²⁸.

[...] a desracialização da propriedade das empresas sul-africanas não ocorrerá automaticamente a partir deste programa de ação afirmativa baseado em classes [...]. E desracializar este escalão superior da hierarquia de classes é um imperativo moral e estratégico tão importante quanto desgastar a correlação entre raça e pobreza na África do Sul (HABIB; BENTLEY, 2013, p. 296-297).

Além disso, os dois autores citados destacam também a dimensão subjetiva da desigualdade racial. A exclusão social, fortemente marcada por características raciais, pode não ser superada sem que se leve em consideração a “libertação da mente”, ou seja, a “libertação psicológica”²⁹. Como ressaltou Habib; Bentley (2003), a “libertação da mente escravizada” pode ser “tão essencial quanto o empoderamento econômico” em um projeto político (HABIB; BENTLEY, 2013, p. 296). Neste ponto, a experiência sul-africana lança luzes e aprendizados sobre a experiência brasileira. Primeiro porque faz compreender que a promoção da igualdade racial marcada pela reparação histórica precisa tocar em todos os níveis, setores e espaços sociais e não somente nas camadas mais baixas economicamente da sociedade. Segundo porque faz compreender que se deve lançar mão de todos os mecanismos e recursos possíveis, inclusive transferindo recursos financeiros e sociais, pois desracializar (ou não-racialização) neste caso

²⁸ Na seção 3.3 deste capítulo abordaremos o impacto das PA nas camadas mais baixas dos grupos sociais beneficiados a partir do contexto brasileiro.

²⁹ Os autores citados no texto abordam a questão da “libertação psicológica” com base nas reflexões do ativista negro sul-africano Steve Biko (Cf. HABIB; BENTLEY, 2013, p. 296). Contudo, pode-se constatar esta mesma linha de abordagem em autores ativistas negros como Frantz Fanon (2008 [1952]; 1979); Martin Luther King (2006), ver discurso intitulado “E agora, para onde vamos?”.

significa promover a diversidade racial em todos os níveis, setores e espaços da sociedade.

A segunda reflexão diz respeito à questão da unidade nacional *versus* diferenciação racial. Na África do Sul, pareceu haver entre os intelectuais uma preocupação em promover PA sem que essas contribuíssem para o aprofundamento das diferenças raciais, ou seja, a discussão coloca-se no sentido de evitar que as PA não atrapalhem a construção de uma unidade nacional. Para tanto, alguns intelectuais propõem que o Estado focalize somente a questão de classe (ALEXANDER, 2006) e outros propõem uma alternância entre raça e classe (HABIB; BENTLEY, 2013). Contudo, é possível questionar até que ponto a unidade nacional, em uma sociedade multicultural ou plurirracial, é capaz de favorecer a igualdade entre seus diferentes grupos raciais. Em outras palavras, pode-se questionar se a construção da unidade nacional é incompatível ao reconhecimento das diferenças raciais. Aqui, é a experiência brasileira que lança luz sobre a experiência sul-africana, já que a histórica “unidade nacional brasileira” não foi capaz de declinar a brutal desigualdade entre brancos e não-brancos, muito menos enfraquecer as práticas racista contra a população negra.

Em uma direção oposta da perspectiva dos intelectuais sul-africanos deu-se a experiência brasileira. No Brasil, a despeito de um discurso de sustentação da unidade nacional existe uma profunda desigualdade racial tanto no plano socioeconômico como no plano simbólico. Basta verificar como os negros são representados em espaços importantes da produção e difusão da cultura, como nas universidades públicas (CARVALHO, 2006) e nos meios midiáticos (SILVA; ROSEMBERG, 2012). Ou seja, a “unidade nacional” aprofundou as desigualdades raciais e manteve o racismo. A constatação desse fato social produziu uma lógica inversa no Brasil, conforme sintetiza Graziella Moraes Silva (2013, p. 316):

Enquanto os sul-africanos buscam criar a unidade na diversidade, no Brasil, o desafio é como reconhecer a diversidade na unidade ou como tornar a diversidade visível em um país onde a identidade nacional é essencialmente homogeneizadora.

O mesmo raciocínio foi desenvolvido por Munanga (2009) ao discutir a tese de alguns antropólogos que questionavam se as “políticas de reconhecimento das identidades ‘raciais’, em especial da identidade negra, não ameaçaria a unidade ou a identidade nacional”, fortalecendo a consciência racial e consequentemente

produzindo conflitos (MUNANGA, 2009, p. 187). Para Munanga, o problema não é o conceito de “raça”, já enfraquecido dentro da própria biologia, mas o racismo que “hierarquiza, desumaniza e justifica a discriminação existente”, ou seja, o problema é a “ideologia racista” (MUNANGA, 2009, p. 188). A solução apontada por Munanga não passa pela “erradicação da raça” ou pelos “processos de construção da identidade racial”, mas pela educação e pela socialização que “ênfaticamente a coexistência ou a convivência igualitária das diferenças e das identidades particulares” (MUNANGA, 2009, p. 190).

Desta forma, pode-se argumentar que as PA baseadas no critério racial, em qualquer contexto social, não necessariamente destroem a identidade nacional, como, aliás, tem mostrado a experiência brasileira. Por outro lado, parece ser necessária uma política identitária para que pessoas estigmatizadas e desumanizadas por motivos racistas, como tem sido os negros no Brasil, participem em “pé de igualdade” no “processo de construção da democracia e da identidade nacional plural com os compatriotas de outras ascendências” (MUNANGA 2009, p. 190). As políticas afirmativas têm, de fato, ajudado a recolocar a questão do direito à diferença em países multirraciais como o Brasil, pois o reconhecimento, de direito, já existe na Carta Constitucional brasileira.

3.2 Políticas afirmativas a partir da Constituição de 1988

Como sugeriram Feres Jr. e Zoninsein (2008), as políticas públicas, neste caso também as PA, precisam ter legitimidade social e jurídica. Desta forma, constatada uma brutal desigualdade racial no Brasil, desde 2002 um denso debate sobre a legalidade das PA foi travado no campo do direito. Destacamos pelo menos duas hipóteses para esse fato: a primeira tem a ver com o processo de consolidação da democracia brasileira, na medida em que a democratização vai se consolidando, as instituições judiciais tendem a ser os lugares apropriados para resolução de conflito público e privado. A segunda hipótese talvez tenha a ver com o desconhecimento das características e fundamentos constitucionais do Estado brasileiro. Parece-nos que desde os anos de 1990, uma percepção da garantia dos direitos individuais, próprio de um Estado liberal, difundiu-se em detrimento da garantia dos direitos sociais, próprio do Estado social. Ou seja, a corrida aos tribunais com o objetivo de defender vaga na universidade pública pode sugerir uma

visão liberal-republicana difundida na sociedade brasileira em que a defesa dos interesses individuais tende a prevalecer sobre os interesses sociais e coletivos. Esse fenômeno denominado de “judicialização do político” (SILVA FILHO, 2008) converterá em uma categoria temática nesta tese, quando apresentaremos o estudo compreensivo dos processos de formulação e implementação das PA em três universidades públicas (Capítulo 4).

A despeito das hipóteses, parece-nos que desde o primeiro momento existiam alguns estudiosos do direito e juristas³⁰ que compreendiam haver respaldo legal para as PA no ordenamento jurídico brasileiro (MARÇAL, 2012). Tal respaldo, segundo esses estudiosos, encontrava-se na própria Carta Constitucional brasileira, bem como nos vários documentos normativos internacionais – convenções, tratados, declarações, entre outros – dos quais o Brasil é signatário.

Hélio da Silva Jr. (2003), ao discutir a legalidade das PA a partir da Constituição brasileira de 1988, ressaltou que essa Constituição foi reflexo da presença das entidades sociais no processo constituinte. Segundo esse autor, diante da configuração social brasileira, com profundas desigualdades sociais, a Carta Constitucional de 1988 apresentou vários dispositivos e fatores de discriminação – *discrímen* (cor, raça, sexo, deficiência física) para, de um lado, proibir o preconceito e a discriminação negativa e, por outro, promover a igualdade de oportunidade e de tratamento. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro proíbe a discriminação negativa e, ao mesmo tempo, autoriza a “discriminação positiva” (SILVA JR., 2003).

Conforme destacou ainda Silva Jr. (2003), o instituto da discriminação positiva (discriminação promocional) sustenta-se em três regras constitucionais. A primeira que “atribui ao Estado o dever de abolir a marginalização e as desigualdades”; a segunda que obriga o Estado a desenvolver ações de “prestações positivas destinadas à promoção e integração dos segmentos desfavorecidos”; e por último a que provocar a normatização da discriminação justa, “como forma de compensar a

³⁰ Pode-se relacionar, dentre outros, os seguintes estudiosos: ABREU (2008); BERTÚLIO (2008); DUARTE (2008); PIOVESAN (2008); SARMENTO (2008); SOUZA NETO (2008); SILVA (2008); SILVA JR. (2003). Entre outros juristas, incluo aqui os nomes do ex-ministro do STF, Joaquim Barbosa Gomes, e da atual ministra, Cármen Lúcia Antunes Rocha. Ambos publicaram trabalhos sobre a constitucionalidade da política de ação afirmativa e participaram do julgamento da ADPF que reconheceu a constitucionalidade dessas políticas públicas.

desigualdade de oportunidades” (SILVA JR. 2003, p. 107-108)³¹. Com base no estabelecimento constitucional da discriminação positiva é que o Estado brasileiro implantou políticas de “proteção” às mulheres no mercado de trabalho (arts.7º, XX) e de “reserva” para deficientes físicos no serviço público (art. 37º,VIII). Além disso, é preciso ressaltar que a Constituição de 1988 reconheceu a pluralidade étnica e cultural do Brasil (art. 215º; 216º) (BRASIL, 1999; SILVÉRIO, 2007).

As PA com recorte étnico e racial também encontraram respaldo legal em normas internacionais das quais o Brasil é signatário (SILVA JR. 2003; SILVA, 2008). Entre os documentos internacionais que tratam do combate à discriminação negativa e, ao mesmo tempo, da promoção da igualdade étnico e racial apontadas pelos estudiosos, dois parecem destacar-se, a saber, a “Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial”, ratificada pelo Brasil em 1968; e a “Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas”, realizada na cidade de Durban, África do Sul, em 2001(MARÇAL, 2012).

Conforme consta no item 99º do Plano de Ação da referida III Conferência:

Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação [...] (DURBAN, 2001).

Contudo, em uma década de efetivação de PA (2002 a 2012), muitas ações judiciais foram movidas contra essas políticas, especialmente para o ingresso no ensino superior público. A partir de processos analisados em artigos acadêmicos vários questionamentos surgiram: constatou-se, por exemplo, que ações judiciais foram impetradas no sentido de questionar a violação de direito com a perda de vaga por parte de estudantes que não foram classificados em concurso vestibular, além de outras que questionavam a violação da igualdade formal e a inconstitucionalidade das PA (SILVA FILHO, 2008; SOUZA NETO, 2008).

³¹ Os dispositivos constitucionais que fundamentam as três regras que autorizam a discriminação positiva são: 1) Arts. 3º, III; 23º, X e 170º, VII; 2) Arts. 3º, IV; 23º, X, 227º, II; 3) Arts.7º, XX; 37º,VIII (SILVA JR. 2003, p. 107-108). Ver também Marçal (2012, p. 104).

Contudo, qualquer dúvida ou insegurança jurídica em torno das PA foi afastada com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2012, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF 186)³² ajuizada pelo Partido Democratas (DEM) contra a Universidade de Brasília (UnB), em 2009. Esta ação judicial questionava uma suposta violação de preceito fundamental da Constituição, por parte da UnB, devido ao fato de ter instituído política de reserva de vagas para o ingresso de estudantes negros nos vestibulares a partir de 2004. Abordaremos esse histórico julgamento mais adiante, no Capítulo 5 desta tese, quando o apresentaremos em contraste à Lei 12.711 (Lei de Cotas) instituída em agosto do mesmo ano.

Além das discussões no âmbito do direito, outros debates de conotações ideológicas foram arrolados no contexto de discussão sobre PA no Brasil. Destacaremos na próxima seção a discussão feita em torno do tema políticas públicas universalistas *versus* políticas públicas específicas ou afirmativas.

3.3 Políticas públicas universais *versus* específicas no contexto brasileiro

Admitindo o problema sociorracial, bem como seu respaldo no ordenamento jurídico, outra questão bastante sensível que se fez recorrente na discussão sobre as PA no contexto brasileiro é se as políticas de enfrentamento das desigualdades sociorraciais devem ter um recorte racial ou social. Tal questão teve como pano de fundo o debate sobre “raça ou classe” e pode ser expressa através da “prioridade” entre políticas públicas universais e políticas públicas específicas, como forma de enfrentamento da desigualdade sociorracial. As políticas universalistas de combate à desigualdade socioeconômica, quase sempre, tomam critérios materiais (renda, escola pública, etc.) para identificar os beneficiários, enquanto que as políticas específicas adotam critérios mais particulares de pessoas ou grupo social (origem, raça, sexo, etc.). Este parece ser um problema bastante sensível para o estabelecimento das PA em países que os beneficiados, potencialmente,

³² Conforme explicou Thula Rafaela de Oliveira Pires, a “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma ação constitucional prevista no art. 102 § 1º da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 9.882/99. Sendo uma ação de competência originária do STF, busca-se através dela questionar abstratamente qualquer ato do Poder Público (federal, estadual, municipal e inclusive órgãos da administração indireta) que lesione ou ameace preceito fundamental [...] As decisões do STF em sede de ADPF têm eficácia contra todos e efeito vinculante” (PIRES, 2013, p. 218, nota 13).

representam grande percentual da população, por exemplo, o Brasil e a África do Sul.

Feres Jr. e Zoninsein, ao abordarem esse problema, colocaram um questionamento sobre a existência de “oposição, neutralidade ou complementaridade” entre políticas públicas universais e específicas, como as políticas de ação afirmativa. (FERES JR. e ZONINSEIN, p.20, 2008). Para os autores, os dois tipos de políticas públicas são complementares e o grau de complementaridade depende da qualidade dos programas utilizados para promover ambos os tipos de políticas. Ou seja, articular os dois tipos de políticas depende, sobretudo, dos objetivos e metas de cada programa. A preferência étnica e racial pode ser viabilizada em contextos sociais marcados por racismo ou discriminações raciais sistemáticas.

No caso das preferências criadas para a inclusão de minorias étnicas e raciais, essa complementaridade deve-se principalmente ao fato de que o racismo e a discriminação racial estão articulados estruturalmente com a desigualdade nos ganhos das diferentes classes sociais no processo de expansão de uma economia capitalista e com a exclusão desses grupos de muitas das oportunidades criadas pela cidadania democrática (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008, p. 20).

Ainda segundo os autores, a escolha das preferências étnicas e raciais requer a compreensão do racismo não como um fenômeno tópico e esporádico, resultante da consciência individual, mas como fenômeno estrutural e sistemático na sociedade brasileira. O “racismo estrutural” atua como um fator permanente e funcional nas relações sociais, dando vantagens a algumas pessoas em prejuízo de outras (HASENBALG, 2005). Dessa forma, “o racismo e a discriminação racial não são neutros, fortuitos e efêmeros no desenvolvimento histórico, mas ingredientes necessários e integrais da reprodução de classes sociais e da desigualdade socioeconômica na democracia liberal brasileira” (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008, p. 22).

Considerando contextos sociais como o brasileiro, pode-se dizer que as políticas públicas universais estariam orientadas para o enfrentamento da exclusão e desigualdade socioeconômicas e as políticas públicas específicas estariam orientadas para o enfrentamento da exclusão e desigualdade sociorracial. Na linha de raciocínio sobre a “complementaridade” dos dois tipos de políticas, Telles (2003) sugere uma distinção entre os dois tipos de políticas no que se refere ao objeto a ser

enfrentado, pois no contexto brasileiro a desigualdade entre brancos e negros se estrutura a partir de dupla exclusão, a econômica e a racial. Assim, propõe políticas universalistas para o enfrentamento da “hiperdesigualdade” e políticas de ação afirmativa para o enfrentamento das “barreiras invisíveis”, engendradas pela discriminação racial, e para o enfraquecimento da “cultura racista” (TELLES, 2003, p. 274).

Em termos práticos, a complementaridade entre políticas universais e políticas afirmativas faz bastante sentido em contexto de desigualdades estruturais, como o brasileiro, pois parece-nos que isso decorre de fatos histórico-culturais. No caso brasileiro, dois fatos podem ser arrolados nesse sentido. O primeiro é que no Brasil não se experimentou um estado de bem-estar social. Os direitos sociais, especialmente o direito à educação, começaram tardiamente a ser universalizados no Brasil. A universalização da educação fundamental somente aconteceu nos anos de 1990; o percentual de analfabetos e de “analfabetos funcionais” na população em geral ainda é bastante significativo; e o acesso ao ensino superior, ainda não foi universalizado (CARVALHO, 2007; TELLES, 2003).

Essa questão tem confluência com o segundo fato. A história do Brasil foi marcada, se não pela ausência, pela falta de condições políticas que permitissem a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento social em que uma parcela significativa da população, especialmente a população negra, fosse incluída socialmente (Cf. Capítulo 2). Este fato pode estar ligado à condição periférica do país no cenário econômico internacional e também a uma mentalidade das elites dirigentes marcada por traços culturais aristocráticos herdados do passado colonial (desprezo pelo trabalho prático, ostentação, patrimonialismo, elitismo, autoritarismo, racismo, etc.). A transição para uma economia capitalista não foi capaz de apagar os “arcaísmos do passado” da elite colonial metamorfoseada em classe média/alta brasileira (FERNANDES, 2006; 2008).

A ausência dessa experiência de “estado de bem-estar”, ou seja, de universalização dos direitos sociais para o conjunto da sociedade estruturou um quadro de desigualdade socioeconômica brutal³³. Essa constatação é ainda mais perturbadora quando as estatísticas mostram que a maioria das pessoas em

³³ Este quadro de desigualdade socioeconômico, por exemplo, pode ter motivado o governo Lula, eleito em 2002, a implantar o Programa “Fome Zero” cuja plataforma é a transferência de renda para as famílias de baixa renda.

situação de vulnerabilidade social no Brasil é negra³⁴. Tal situação aponta para a existência do racismo e seus desdobramentos (o preconceito, a discriminação e a estigmatização das pessoas negras), como uma variável extra-econômica no processo de exclusão social (TELLES, 2003; IPEA, 2008; HASENBALG, 2005). Neste sentido é que a complementaridade entre as políticas públicas universais e políticas públicas afirmativas fazem sentido no contexto brasileiro, bem como a prioridade para o recorte étnico e racial. A articulação desses dois tipos de políticas pode produzir um “círculo virtuoso” cujo resultado seja um processo de mobilidade social para o grupo social negro.

Considerada separadamente, as políticas públicas universais não conseguem eliminar ou enfraquecer os aspectos extras econômicos da exclusão social que interferem na dinâmica de aquisição de bens sociais, atribuindo vantagens aos brancos e desvantagens aos negros. Conforme sugeriu Sen (2001), o simples fato de poder transitar por determinados espaços sociais sem ser constrangido ou ser posto em suspeição, já pode caracterizar vantagem social para os brancos no Brasil, por outro lado, as PA não podem interferir diretamente na condição social das camadas mais baixas do grupo social que visam beneficiar. Esta é, aliás, uma das críticas feitas por detratores das PA no Brasil³⁵ e em outros países (ALEXANDER, 2006).

As PA, em qualquer setor que sejam implantadas, requerem dos beneficiários diretos um mínimo de qualificação. Para usufruir dessas políticas, por exemplo, para o acesso ao ensino superior é exigida dos estudantes a escolaridade de nível médio. O que pode fazer com que muitos jovens, em país como o Brasil, não tenham sequer as condições mínimas para usufruir dessas políticas. Além disso, a prioridade no critério de identificação dos beneficiários dado a estudantes que frequentam escola básica pública em detrimento do critério racial pode esconder uma armadilha, pois não é possível falar de escola pública básica sem reconhecer uma heterogeneidade em termos qualitativos no Brasil. Devido a uma “segregação residencial relativa” entre negros e brancos, a escola básica pública frequentada por

³⁴ Cf. IDH desagregado para brancos e negros (Ver nota 9, p. 15 desta tese).

³⁵ Sobre as críticas de muitos intelectuais brasileiros de orientação marxista às PA para negros nas universidades públicas, compreendemos que a posição muitas vezes evidencia uma concepção de mundo particularizada destas pessoas, ou seja, são pessoas que geralmente usufruem das universidades públicas, preparam os seus iguais para usufruírem, mas se mostram incapazes de reconhecer que pessoas de diferentes pertencimentos raciais tenham também o direito usufruírem de tais espaços privilegiados.

maioria negra são escolas, geralmente, menos estruturadas para preparar os estudantes à continuidade dos estudos em uma universidade pública. Fúlvia Rosenberg (1990) apontou que a escola frequentada por negros tendia ser de pior qualidade em São Paulo, pois devido ao seu local de moradia essa população tendia a frequentar escolas públicas, no turno noturno e ter menos hora de aula, ou seja, a maioria dos negros em São Paulo estava propícia a frequentar “escolas carentes”³⁶.

Em uma proposta de intervenção baseada em critério social, as desigualdades tendem a se reproduzir, pois as barreiras invisíveis e culturais podem não desaparecer na sociedade brasileira. Como benefícios indiretos, as PA podem produzir novos arranjos sociais e gerar mobilidade social a médio e longo prazo, conforme destacou Zoninsein (2006) ao enumerar os benefícios potenciais que as PA no ensino superior brasileiro podem produzir para a população negra.

[...] as AA podem constituir um mecanismo para a integração mais rápida dos [negros] nas elites políticas, econômicas e sociais brasileiras. As avaliações disponíveis sobre as políticas de AA em diferentes países sugerem que os beneficiários diretos das AA são os indivíduos mais privilegiados e mais bem capacitados entre as minorias discriminadas. Entretanto, na medida em que os beneficiários das AA se juntam às elites em grandes números, das suas novas posições eles podem contribuir criando novas oportunidades para outros membros da comunidade [negra], dissipar estereótipos negativos, fornecer orientações, criar modelos e promover entre os [negros] a autoconfiança intelectual e social vinda da exposição às múltiplas redes sociais (ZONINSEIN, 2006, p. 70).

Obviamente que as PA, para produzir tais benefícios diretos e indiretos, demandam investimentos de recursos e procedimentos institucionais adequados por parte das instituições de ensino, uma vez que os desenhos das políticas não podem levar em consideração somente as desvantagens socioeconômicas, mas também as desvantagens socioculturais historicamente acumuladas (ZONINSEIN, 2006; MARÇAL, 2012). A experiência brasileira com PA nos últimos anos, sobretudo no ensino superior público, já apresenta alguns resultados sociais benéficos para a consolidação da democratização, entre outras coisas, colocando em xeque a meritocracia mensurada pelo vestibular, comprovando que capacidade intelectual é diferente de “fortuna” escolar; e sinalizando que o Brasil pode estar “desperdiçando” talentos devido ao racismo institucionalizado.

Neste contexto sociocultural é que a primeira década do século XXI foi marcada pela implantação de PA no Brasil. A implantação de PA se intensificou

³⁶ Cf. Telles (2003, p. 241)

após a III Conferência Mundial contra Racismo, pois com a preparação brasileira para essa Conferência abriu-se mais uma “janela de oportunidade política” para o movimento negro reafirmar a histórica pauta de reivindicações no que diz respeito a PA para negros. Segundo Heringer (2006), até a década de 1990 políticas específicas para a população negra apenas provocavam discussões no governo e havia informações sobre essas medidas em algumas empresas multinacionais (HERINGER, 2006, p. 20).

A partir do ano de 2001 foi que concretamente as PA para negros começaram a ser efetivadas. Heringer (2006) realizou um mapeamento das PA entre 2001 a 2004 e considerando o conceito de ação afirmativa de forma mais ampliada, identificou 69 iniciativas. Tais iniciativas foram distribuídas entre ações de governos em diferentes níveis, da sociedade civil e de empresas (HERINGER, 2006, p. 83). Das quarenta e quatro ações governamentais, a autora estabeleceu uma classificação por governos, destacando o governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e as áreas da educação e do mercado de trabalho.

Sem a pretensão de estabelecer uma classificação mais rigorosa dessas políticas, pode-se compreender que as PA implantadas no Brasil, no período de 2001 a 2014, se enquadraram nos âmbito da legislação, do mercado de trabalho e da educação. Em 2001, ainda no clima da III Conferência contra o Racismo, o governo federal adotou cotas no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e outros setores. Isso ocorreu também em algumas prefeituras do interior de São Paulo (HERINGER, 2006, p. 83). Em 2002, o governo federal lançou o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II) e o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Segundo Heringer (2006) um documento de grande potencial que não chegou a ser concretizado. Nesse mesmo período, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e a Universidade Estadual da Bahia, adotaram cotas para ingresso de estudantes negros em seus cursos (HERINGER, 2006, p. 84-85).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, as PA em favor da população negra continuaram sendo implantadas. No início do primeiro mandato alguns atos simbólicos importantes foram realizados. Em 2003, foram nomeados três ministros negros para composição de governo - Cultura, Meio Ambiente, Assistência Social - e indicado um negro para o Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa Gomes. Também foi criada a Secretaria Especial de Política de Promoção da

Igualdade Racial e nomeada uma mulher negra como titular, Matilde Ribeiro. Contudo, a principal medida foi a sanção da Lei 10.639, em janeiro de 2003. Esta Lei, alterada pela Lei 11.645/2008, modificou a Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) ao instituir os artigos 26A e 79B estabelecendo a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas de educação básica e o Dia Nacional da Consciência Negra no calendário escolar (HERINGER, 2006, p. 86-87).

No âmbito da educação superior, criou-se, entre outros, o “Programa Universidade para Todos” (PROUNI) instituído pela Medida Provisória nº 213/2004 e convertida na Lei 11.096, em janeiro de 2005. Esta Lei estabelece a concessão de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda e oriundos de escolas públicas, além de reservar um percentual de bolsas para inclusão de estudantes negros e outros segmentos desfavorecidos nas instituições de ensino superior privadas. Vale ressaltar que, o PROUNI surgiu como resultado do debate sobre PA dentro do governo federal, uma vez que não havia consenso sobre PA para negros no ensino superior público. Fato que ficou evidenciado publicamente quando o então ministro da educação, Cristovam Buarque, se contrapôs à afirmação da ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro, que defendeu o apoio do governo as cotas, em 2003; e também na ação do substituto de Buarque, Tarso Genro, ao propor um programa de “aproveitamento de vagas nas instituições privadas” ao invés de políticas de cotas nas universidades federais, em 2004 (HERINGER, 2006, MARÇAL, 2012).

No segundo governo Lula, uma medida que merece destaque foi a sanção da Lei 12.288/2010 que institui o “Estatuto da Igualdade Racial”³⁷ que dispõe sobre o estabelecimento de políticas de promoção da igualdade racial no Brasil. Já no primeiro governo Dilma Rousseff, outras medidas foram tomadas. Em agosto de 2012, foi sancionada a Lei 12.711 que normatizou as políticas de inclusão social (estudantes de escola pública) com um percentual de vagas para estudantes autodeclarados negros e indígenas nas instituições federais de ensino superior, tecnológico e técnico.

Por fim, foi sancionada a Lei 12.990, em julho de 2014, que estabelece a reserva de 20% das vagas em concursos para o serviço público federal. Esta Lei

³⁷ Para compreender as dificuldades de tramitação desse Estatuto no Congresso Nacional, ver o filme-documentário “Raça” (2012) dos cineastas Joel Zito Araujo e Megan Mylan. Esse filme documentou o trabalho do então Senador Paulo Paim em torno da aprovação desse Estatuto.

seguiu a tendência de alguns Estados da federação que desde o início dos anos 2000 começaram a implantar políticas de cotas raciais nos concursos públicos, exemplos nesse sentido são os Estados do Paraná (2003), do Mato Grosso do Sul (2008), do Rio de Janeiro (2011) e do Rio Grande do Sul (2011). Além disso, cerca de trinta e três municípios implantaram política de cotas raciais, segundo um levantamento feito pelo IPEA (FEITOSA, 2013)³⁸. Nota-se, entretanto, uma quase ausência de iniciativas afirmativas no mercado de trabalho privado brasileiro. Feita essa apresentação sintética das iniciativas implantadas nos últimos anos, passaremos a abordar às PA para o ingresso de estudantes negros implantadas nas universidades públicas.

3.4 – Políticas afirmativas no ensino superior público brasileiro

Um dado considerado relevante quando se aborda a educação superior no Brasil é a seletividade sociocultural desse setor público. As universidades públicas se configuraram como espaços elitizados de formação, pois dispõem da maior parte dos recursos financeiros para o fomento de pesquisa e de formação, mas cobrem o menor percentual de matrículas na graduação. Em 2014, o percentual de matrículas na graduação correspondia a 25,1% nas universidades públicas e a 74,9% nas universidades privadas (BRASIL, 2015). Assim, a despeito do esforço de expansão nos últimos anos, as universidades públicas continuam formando uma restrita parcela da população brasileira economicamente abastada e, predominantemente, branca. De certa forma, essas características das universidades públicas foram questionadas no debate em torno da proposta de PA para negros demandada pelo movimento negro (CARVALHO, 2006).

Pelo potencial de engendrar mudanças estruturais, as PA no ensino superior público foram as mais importantes e polêmicas. Esta afirmação pode ser fundamentada a partir da quantidade de instituições de ensino superior público que adotaram essas políticas e do polêmico debate que elas suscitaram ao longo de uma década. As PA nas universidades públicas foram implantadas gradativamente, já que foram determinadas por força de Lei, conforme em algumas universidades

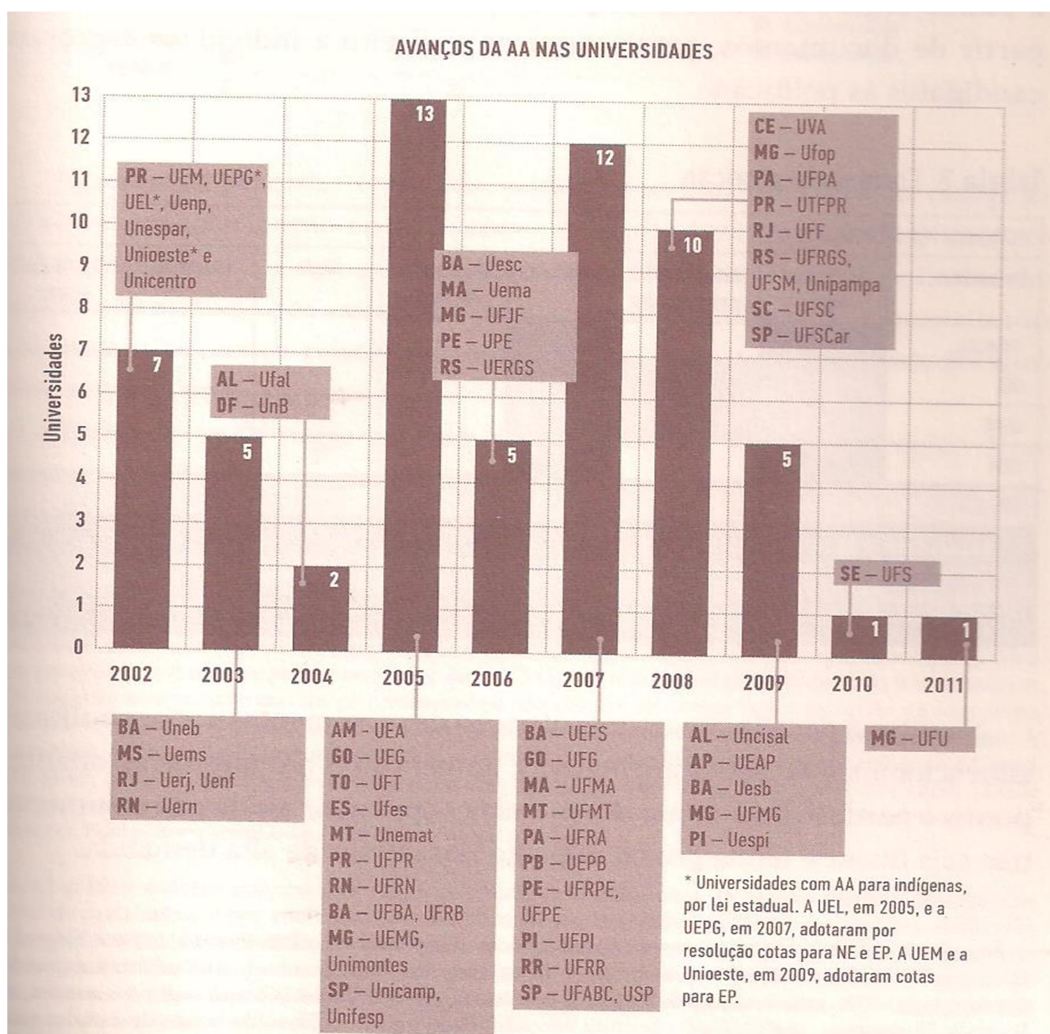
³⁸ FEITOSA, Aida. Correio Braziliense (DF): Igualdade racial no mercado de trabalho. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18182&Itemid=75> Acesso em 27/10/2013.

estaduais, ou por decisão interna, como foi o caso da maioria das universidades federais. Assim, a experiência de uma instituição serviu como parâmetro para outras³⁹, bem como os debates e as críticas também podem ter interferido na tomada de decisão dos formuladores em várias instituições de ensino públicas. Nesta tese, abordaremos particularmente as PA para negros implantadas nas universidades federais, autarquias federais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC).

O gráfico 1 mostra a dinâmica de implantação de PA nas universidades públicas, estaduais e federais. Datado a partir do primeiro vestibular com PA nas instituições, esse gráfico ajuda a visualizar uma dinâmica ao longo de uma década. Vale ressaltar que o processo iniciou nas universidades estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia, em 2003. As pioneiras entre as universidades federais foram a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Alagoas, em 2004. Também que os anos de 2005, 2007 e 2008, respectivamente, foram os anos que tiveram a maior quantidade de instituições implantando políticas afirmativas. O referido gráfico está apresentado na página seguinte.

³⁹ Este é o caso, por exemplo, do formato implantado na UnB que serviu de modelo para o formato na UFPR. Ver Bevilaqua (2005).

Gráfico 1: Dinâmica das políticas de ações afirmativas nas universidades públicas



Fonte: PAIVA (2013, p. 27).

Segundo a síntese feita pelo “Mapa das Ações Afirmativas no Brasil: instituições públicas de ensino superior” (BRASIL. INTC Inclusão, 2012) existia cento e vinte e cinco (125) instituições públicas de ensino superior com PA até 2012, distribuídas da seguinte forma: quarenta e oito universidades federais, trinta e cinco universidades estaduais, cinco faculdades, trinta e cinco institutos, um centro universitário estadual e um centro tecnológico municipal. Tomando por categoria de sujeitos beneficiados, as PA nestas instituições se distribuíam em cento e sete (107) para estudantes de escola pública; sessenta e três (63) para indígenas; **cinquenta e duas (52 [41%]) para negros**; trinta e duas para pessoas com deficiência; vinte e seis para residentes de determinadas regiões; dezessete para estudantes de baixa

renda; sete para quilombolas. O estudo definiu quatro modalidades de PA existentes no Brasil - **cotas** (porcentagem de vagas oferecidas no processo seletivo); **subcotas** (porcentagem de uma cota mais abrangente); **vagas** (oferta de vagas adicionais para determinadas categoria de sujeitos); e **bônus** (pontuação adicional somada a pontuação do processo seletivo).

Considerando as cinquenta e duas PA implantadas com critério racial separado ou subsumido a critérios socioeconômicos para a inclusão de estudantes negros, pode-se constatar uma situação peculiar (Cf. tabela 1). As políticas destas instituições⁴⁰ classificadas segundo as modalidades acima especificadas indicam o seguinte quadro: trinta e oito (73%) subcotas; nove (17%) cotas e cinco (10%) bônus. Assim, na maioria das instituições que implantaram PA para negros, o critério racial para a identificação dos beneficiários estava subsumido a critérios sociais (escola pública e/ou renda). Esta classificação quando distribuída para as cinco regiões do Brasil permite constatar que houve predominância de subcotas ou critério racial subsumido nas regiões Nordeste (34%) e Sudeste (29%); com a predominância de cotas ou o uso do critério racial separado na região Sul (56%). A região que mais tem instituições com PA contemplando também negros é a Sudeste (31%). Nota-se que nas regiões compostas por Estados com maior incidência de negros na população, o Nordeste e o Sudeste, predominaram PA com o critério racial subsumido a critérios sociais para identificação dos beneficiários. Ao contrário, na região Sul, composta por Estados que historicamente tem baixa incidência de negros na população predominou o critério racial separado dos critérios sociais, conforme se pode observar na tabela da página seguinte.

⁴⁰ A partir das informações do “Mapa das Ações Afirmativas no Brasil” identificou-se um total de 52 instituições federais com políticas afirmativas para negros. **Sub-cotas (38)**: UEAP, UEMA, UFPA, UFRA, UEMS, UFG, UFMT, UMEMAT, IF BAIANO, IFBA, UEFS, UESB, UESC, UESPI, UFAL, UFBA, UFMA, UFPB, UFRB, UFS, UNEB, FAETEC, UEMG, UENF, UERJ, UEZO, UFABC, UFJF, UFSCAR, UFSJ, UNIFESP, UNIMONTE, IFSC, UEL, UEPG, UFRGS, UFSC, UNIPAMPA. **Cotas (09)**: FAFICH, UEG, UNB, FACEF, IFFARROUPILHA, IFPR, UDESC, UFPR, UFSM. **Bônus (05)**: FAMERP, FATEC-SP, UFMG, UNICAMP, UFRG (Brasil. INTC Inclusão, 2012).

Tabela 1 – Instituições Públicas de Ensino Superior com PA para negros

Regiões/ Modalidade	Norte		Nordeste		Centro- oeste		Sudeste		Sul		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cotas	-		-		3	33	1	11	5	56	9	17
Subcotas	4	11	13	34	4	11	11	29	6	16	38	73
Bônus	-		-		-		4	80	1	20	5	10
Vagas	-		-		-		-		-		-	-
Total	4	8	13		7		16		12		52	100

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir dos dados do “Mapa das Ações Afirmativas no Brasil”.

Estes dados permitem algumas considerações. Primeiro que em mais de uma centena de instituições de ensino público que implantaram PA, predominou a perspectiva de inclusão de estudantes oriundos de escolas públicas. Segundo que na maioria das instituições que implantaram PA para a inclusão de estudantes negros, na identificação dos beneficiários o critério racial ficou subsumido a critérios sociais. E terceiro que as instituições de ensino localizadas nas regiões e estados com maior predominância de negros tenderam a adotar menos o critério racial. Assim, constata-se um paradoxo na implantação de PA no ensino superior público no Brasil⁴¹, qual seja, as PA foram demandadas pelo movimento negro sem haver nenhum movimento de luta pela inclusão de estudantes de escola pública, mas as políticas efetivadas na maioria das instituições de ensino superior beneficiou, em primeiro lugar, os egressos de escolas públicas para depois considerar os negros como sujeitos de direito (PAIVA, 2013, p. 48).

A literatura brasileira sobre PA já é muito volumosa. Vale evidenciar alguns estudos que tiveram importância no período porque subsidiaram respostas a desafios colocados no debate público sobre a implantação de PA nas universidades. Destacamos, entre outros, o estudo coordenado por Queiroz (2002) que deu subsídio para o debate sobre o problema de “identificação dos beneficiários das políticas”. Os estudos de Brandão e Matta (2007) e de Queiroz e Santos (2007) que deram subsídio para a discussão sobre o “desempenho acadêmico” de estudantes cotistas negros. Por fim, os estudos realizados por Penha-Lopes (2008) e por Pinto (2006) que forneceram subsídio para o debate sobre “perfil socioeconômico” e “construção das identidades raciais e acadêmicas de estudantes negros”. De certa

⁴¹ Para uma detalhada discussão sobre esse paradoxo, ver artigo “O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil” (SANTOS; SOUZA; SASAKI, 2013).

forma, estes estudos contribuíram para declinar os prognósticos alarmistas contrários às PA para negros no ensino superior público brasileiro (MARÇAL, 2012).

Um dos principais pontos de divergência no período de implantação de PA para negros foi saber se o critério racial tinha legitimidade como forma de identificação dos sujeitos beneficiários. Como já mencionamos, o processo de implantação de PA no contexto brasileiro foi marcado por um polêmico debate que dividiu alguns setores da sociedade civil (ex. imprensa e movimentos sociais) e das universidades públicas. De um lado, os defensores/favoráveis, e de outro, os detratores/contrários às PA com recorte racial, que ao longo de uma década arrolaram os mais variados argumentos⁴² e estratégias, empreendendo uma disputa estritamente política em torno das PA no ensino superior público. Ainda no plano das argumentações contrárias as PA, uma estratégia utilizada foi a fundamentação dos argumentos em matrizes epistemológicas das mais variadas. Marcelo Paixão (2008) analisou sete dessas matrizes - a liberal; a democrático-racial; nacionalista; culturalista contemporâneo; funcionalista, marxista e geneticista. Segundo o autor, os discursos fundamentados nessas sete matrizes epistemológicas não somente apresentam contradições entre as matrizes, mas também no interior das próprias matrizes e concluiu que a convergência argumentativa do conjunto das sete matrizes contra PA para negros parecia ser resultante da “identidade branca” das pessoas que as utilizavam (PAIXÃO, 2008, p. 166).

Considerando o setor do ensino superior público, pode-se estabelecer três linhas de posicionamentos políticos em torno das PA: A primeira formada de uma coalizão de pessoas que defendiam PA para estudantes negros sem condicionamentos; a segunda formada de uma coalizão de pessoas que admitiam PA para estudantes negros, mas condicionadas a critérios sociais; e a terceira formada de uma coalizão de pessoas que se colocavam radicalmente contrárias a PA para estudantes negros. Esta terceira linha de posicionamento parece ter perdido

⁴² Os argumentos contrários às PA arrolados podem ser sintetizados da seguinte forma: a) o critério racial não pode ser usado, porque há dificuldades para definir quem é negro no Brasil; b) cotas vão degradar a qualidade das universidades públicas; c) cotas são inconstitucionais, pois ferem o princípio da igualdade legal; d) cotas subvertem o princípio do mérito acadêmico; e) cotas para negros representam uma injustiça contra brancos pobres e contra índios; f) cotas não ajudam a reduzir a discriminação, como mostram os Estados Unidos; g) cotas vão atingir o orgulho e a autoestima dos negros; h) cotas podem gerar conflitos e hostilidade racial (MUNANGA, 2007; MEDEIROS, 2009).

força ao longo do processo⁴³ e a primeira linha de posicionamento talvez tenha carecido de mais força política para se impor no processo. Pela tendência geral das políticas implantadas, parece ter predominado a segunda linha de posicionamento que admitia a PA como instrumento de combate à desigualdade sociorracial, mas, ao mesmo tempo, negava ou enfraquecia o critério racial como fator dessa desigualdade e, conseqüentemente, como critério de identificação dos sujeitos beneficiários dessas políticas. Este posicionamento marcou o desenho das políticas de inclusão de negros na maioria das universidades públicas ao longo da década e se institucionalizou na Lei 12.711 (Lei de cotas nas instituições de ensino federais) sancionada em agosto de 2012, quatro meses depois do STF ter julgado a constitucionalidade de PA com base em critério racial.

Dessa forma, depois de apresentado este panorama sobre a entrada das PA na agenda política brasileira como possíveis soluções para o enfrentamento da desigualdade racial, Passaremos a analisar os processos de implantação em três universidades públicas – UFPR, UnB e UFBA. Nosso objetivo será tentar compreender o desenvolvimento da política em duas etapas principalmente, a formulação e a implementação, e tentar identificar semelhanças e diferenças nesses processos. Outro objetivo também será verificar se o processo nessas três instituições contribui para a compreensão mais geral no que se refere ao período.

⁴³ Sobre esta linha de posicionamento, ver Feres Jr. e Campos (2013). Estes autores mostraram a origem, difusão e decadência do “discurso freyreano” formulado por intelectuais contrários às PA para negros. Este discurso se opunha às PA para negros tentando defender uma suposta “harmonia racial”, em um primeiro momento, e tentando defender um suposto futuro sem divisões e conflitos raciais, em um segundo momento. Segundo os autores, o enfraquecimento de discurso freyreano tem como principal hipótese explicativa a não concretização das profecias alarmistas em dez anos de PA no Brasil. O texto sugere ainda uma espécie de conluio entre intelectuais e os principais veículos de imprensa brasileiros contras as PA para negros.

CAPÍTULO 4 - POLÍTICAS AFIRMATIVAS: PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO EM TRÊS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Conforme o capítulo anterior, as polêmicas discussões nacionais em torno das PA apontam no sentido de uma forte resistência quanto à implantação dessas políticas públicas no Brasil. Em uma análise mais detalhada dessas discussões se percebe que essa forte resistência não se colocou contra qualquer forma de PA, pois essa se verificou especificamente contra as políticas de reserva vagas para estudantes negros nas universidades públicas. Uma hipótese já levantada, e que também concordamos, é que são nestas universidades públicas que vem se formando, historicamente, a elite intelectual nacional cuja função é a de produzir conhecimento e de “dirigir” o país, segundo uma visão e um projeto conservador de nação (SANTOS, 2007). A presença negra, em coletividade nesses espaços, a médio e longo prazo pode significar uma ameaça e por em risco o domínio do modo de vida e concepção de mundo branco/eurocêntrico nessas instituições.

A proposta neste capítulo é desenvolvermos um estudo compreensivo dos processos de formulação e de implementação das PA em três universidades federais de significativo destaque regional e nacional - UFPR, UnB e UFBA. O objetivo é compreender de forma mais detalhada tais processo, identificando as tendências, as disputas e os atores envolvidos nos processos de formulação e implementação dessas políticas. Tendo em vista a quantidade e dispersão da produção de textos-documento sobre PA nos três contextos universitários em questão, as duas etapas foram apresentadas assim: a) o processo de formulação; b) o processo de implementação (acesso e permanência). Ressaltamos que estas etapas, necessariamente, não se desenvolveram de forma sequencial ou linear nas políticas das referidas universidades, aspectos da etapa de formulação impactaram a etapa de implementação. Outra questão a ser destacada é que a apresentação das universidades não seguiu a ordem cronológica de implantação da política, mas considerou a proximidade epistemológica do autor com as instituições, a UnB que foi a primeira universidade federal a implantar PA aqui é apresentada depois da UFPR.

Como já mencionado no primeiro capítulo, para o desenvolvimento deste estudo utilizamos os procedimentos sugeridos pelo método de Análise Textual Discursivo (ATD). Este método pode ser sintetizado em três momentos principais: i) Unitarização ou fragmentação do conjunto de textos; ii) Categorização das unidades

de significado a partir de elementos comuns e, iii) produção de metatexto. O desenvolvimento deste método exige uma impregnação ou envolvimento com o material analisado, já que as categorias são extraídas do próprio material textual por meio de procedimento intuitivo, e o metatexto tem sempre um caráter provisório e sua validação se dá na comunicação.

Na pesquisa sobre o processo de evolução das PA para negros nos três contextos universitários, os dados extraídos dos textos-documento foram sistematizados a partir de três categorias temáticas: 1) “resistência conservadora”, compreendida como uma disposição, consciente ou inconsciente, de se fazer frente a um processo de mudança social e institucional em curso seja pela ação (ou não-ação) política. Esta categoria não diz respeito a uma concepção arcaica da realidade, a “resistência conservadora” é a ação voltada à manutenção e oposta a “resistência progressista” de busca transformadora de uma realidade; 2) “judicialização da política”, compreendida como uma tendência de se recorrer à justiça como “fórum igualitário” para assegurar ou reivindicar direitos. Essa tendência, própria dos Estados democráticos de direito, aqui foi ampliada para reunir argumentos jurídicos, ações judiciais, referências a legalidade tanto para a defesa como para a oposição às PA (SILVA FILHO, 2008); 3) “diluimento da política”, compreendida como ação prática ou discursiva para enfraquecer ou invisibilizar o fator racial nas PA, seja pela indiferença, silenciamento ou tendência de misturar os fatores raciais e sociais. Estas três categorias temáticas aparecem como maior ou menor intensidade nos três contextos universitários tanto no processo de formulação quanto no processo de implementação das PA.

4.1- Políticas afirmativas na Universidade Federal do Paraná (UFPR)

No caso da UFPR, a tendência “resistência conservadora” à política foi caracterizada por recursos políticos como “protelação”, “subterfúgios”, “eufemismos”, etc. usados tanto no processo de formulação quanto nas limitações à política de inclusão racial na implementação. A “judicialização da política” foi caracterizada pelas tentativas de usar argumentos jurídicos, referências às leis e ações judiciais para impedir ou para garantir a efetivação da política na Universidade. Já o “diluimento da política” foi caracterizado pela tendência de enfraquecimento, redução do aspecto racial ao social constatado no processo de desenvolvimento da política

de inclusão racial. Antes da descrição das etapas, vamos contextualizar essa política.

A política de inclusão racial e social da UFPR foi implantada pelo Conselho universitário através da Resolução 37 de 10 de maio de 2004 (alterada em 17 de maio de 2007). Essa Resolução é composta por três capítulos, a saber: Acesso (art. 1 ao art. 8), Permanência (art. 9 e art. 10) e Disposições gerais e transitórias (art. 11 ao art. 13). No capítulo sobre “Acesso”, o destaque fica para o artigo primeiro que estabelece a reserva de 20% das vagas nos vestibulares, no período de 10 anos, em todos os cursos ofertados pela universidade para estudantes de cor preta cujos traços fenotípicos os caracterizem como pertencentes ao grupo racial negro. Normatiza ainda a forma de inscrição desses estudantes negros através de “autodeclaração”, bem como estabelece a designação anual, pelo reitor, de uma “Banca de Validação e Orientação da Auto-Declaração” composta por membros da comunidade interna e externa para acompanhamento e validação da autodeclaração. O artigo segundo, da Resolução estabelece a reserva de 20% das vagas nos vestibulares, no período de 10 anos, para estudantes que tenham feito todo ensino básico (fundamental e médio) em escola pública. E no artigo terceiro, a Resolução determina as “vagas suplementares” para estudantes indígenas. Do artigo quarto ao oitavo, a Resolução normatiza a “exclusividade das opções de candidatura” (racial ou escola pública), bem como a forma de preenchimento de vagas remanescentes dos diferentes sistemas de entrada e a forma de divulgação dos resultados dos vestibulares.

No Capítulo sobre “permanência”, o destaque é para o artigo nono que estabelece a implementação de “programa de apoio acadêmico psico-pedagógico e/ou de tutoria para todos os estudantes” que apresentassem dificuldades no acompanhamento das disciplinas, independentemente de sua opção de candidatura para cotas raciais ou escola pública. O artigo décimo detalha a política de permanência para estudantes indígenas. No capítulo das “Disposições gerais e transitórias”, o artigo décimo primeiro veta as pessoas que já possuam curso superior o direito de candidatar-se pela política de inclusão racial e social. O destaque, contudo, fica para o artigo décimo segundo que dispõe sobre as garantias de concretização do objeto da Resolução. Entre outras coisas, a resolução estabelece como necessário o programa acadêmico de avaliação das políticas de inclusão; a designação de uma comissão para implementação e acompanhamento;

a integração em todos os seus documentos e materiais de divulgação oficiais referências aos segmentos sociais atendidos pela política; a divulgação da política para a comunidade interna e externa.

Além disso, vale ressaltar que segundo informações do manual do candidato de 2010, a UFPR tinham aproximadamente 22 mil alunos e 107 opções de cursos (MARÇAL, 2012). O quantitativo de alunos provavelmente tenha aumentado com os programas de expansão universitária. Já a quantidade de estudantes que ingressou pela política de cotas raciais pode ser estabelecido em pouco mais de 2000 estudantes⁴⁴. Estudo realizado por Cervi (2013), com base em dados dos vestibulares, apresenta os seguintes dados sobre aprovados entre os anos de 2005 e 2012, conforme tabela abaixo.

Tabela 2. Aprovados por cotas nos vestibulares da UFPR entre 2005 e 2012

ano	racial		escola pública		geral		total	
	n	%	n	%	n	%	n	%
2005	492	11,9	897	21,7	2.744	66,3	4.133	100,0
2006	306	7,1	899	21,0	3.067	71,7	4.272	100,0
2007	279	6,3	889	20,2	3.224	73,4	4.392	100,0
2008	291	6,6	1.089	24,9	2.989	68,1	4.369	100,0
2009	319	6,2	1.298	25,1	3.556	68,7	5.173	100,0
2010	363	6,9	1.350	25,8	3.516	67,2	5.229	100,0
2011	282	5,4	1.346	25,4	3.668	69,2	5.298	100,0
2012	286	5,4	1.596	30,2	3.399	64,4	5.281	100,0
média 05-12	327,2	6,9	1.170,5	24,2	3.270,3	68,6	4.768,3	100,0

Fonte: CERVI (2013, p.71)

A tabela apresenta dados dos vestibulares dos anos de 2005 a 2012. Assim, o número de aprovados pode não corresponder ao número de matriculados. Contudo, pode-se perceber que o número de aprovados pelas cotas raciais foi durante todo período inferior aos 20% estabelecido na Resolução 37/2004. Em termos de comparação com as cotas de escola pública, enquanto as cotas raciais ficaram abaixo dos 10%, as cotas para escola pública ficaram acima dos 20%. Uma mudança na Resolução realizada em 2007 determinou que vagas não preenchidas

⁴⁴ A soma dos aprovados no sistema de cotas raciais nos anos 2005-2012 corresponde a 2.618 estudantes. Considerando que um percentual de estudantes aprovados pode desistir da matrícula é pertinente estabelecer o número aproximado de pouco mais de 2000 estudantes ingressantes pelo sistema de cotas raciais.

em uma das cotas seriam preenchidas pela outra antes de ir para a concorrência geral, o que gerou um impacto nas cotas para escolas públicas a partir de 2008, chegando a atingir 30% em 2012. Outro dado significativo é que o percentual de aprovados nas cotas raciais tendeu a diminuir lenta mas progressivamente, ficando na maior parte período, em torno de 6%. De forma geral, pode-se afirmar que a inclusão racial foi baixa na UFPR apesar da reserva de vagas de 20% por cento. Parte da explicação para esse resultado talvez esteja na própria evolução da política. É o que buscaremos compreender a partir de agora.

A) Processo de formulação

Com relação ao “processo de formulação” de política afirmativa na UFPR, a partir do *corpus* de textos, cinco textos-documento são usados para tal descrição: (Beviláqua, 2005a; 2005b; Silva, 2008; Silva Filho, 2008; Porto, 2011). Os textos de Ciméa Barbato Beviláqua constituem uma detalhada etnografia sobre o “processo decisório”, particularmente das três sessões do Conselho Universitário (Coun) da UFPR que aprovou o “Plano de Metas de Inclusão Racial e Social” (2005a) e um relato sobre a implantação do plano de metas de inclusão racial e social na UFPR (2005b). Este texto compreendendo a operacionalização do primeiro vestibular com cotas, seu resultado e a sua repercussão na mídia escrita local. Paulo Vinicius Baptista da Silva (2008) discutiu na primeira parte de seu texto o processo de formulação do plano de metas de inclusão racial e social, e nas outras seções analisou o perfil socioeconômico dos candidatos aprovados entre 2003 e 2006, bem como a repercussão do plano de metas em dois jornais locais. Já Antônio Leandro da Silva Filho (2008), analisou em seu texto os processos judiciais movidos contra a UFPR a partir da realização do primeiro vestibular com cotas, em 2005. O texto de Liliana Porto (2011) analisou as Resoluções e Atas de reuniões dos Conselhos Universitários, focando as mudanças ocorridas na política afirmativa da UFPR, bem como os impactos dessas mudanças sobre a própria política de inclusão, especialmente na racial, ao longo do período de implementação.

Vale destacar alguns aspectos do contexto universitário, a partir dos textos-documento apresentados acima, no período em que se desenvolveu a formulação da PA na UFPR. Dele pode-se inferir que durante o período predominou um clima de tensão e disputa política patente, cujo foco central foi a possibilidade de implantação

de PA para a inclusão de estudantes negros. Essa afirmação pode ser constatada nos textos-documento através de vários registros: “discussões e objeções giraram, quase que exclusivamente, em torno da proposta de reserva de 20% das vagas para candidatos negros” (SILVA, 2008, p. 163) e “quando a discussão tornou-se inevitável, as PA para negros monopolizaram a discussão” (SILVA, 2008, p. 164).

Em Bevilaqua, no texto referente às sessões do Conselho Superior Universitário (Coun) que estabeleceu a PA, os indícios de divergência aparecem da seguinte forma: “naquele contexto específico, o campo semântico da expressão ‘políticas afirmativas’ se restringia claramente à adoção de cotas para estudantes negros no vestibular” (BEVILAQUA, 2005a, p. 179-180). Em outro texto é possível destacar o seguinte: “De fato, desde a apresentação inicial do ‘Plano de Metas’, o objeto de todas as controvérsias foi a primeira modalidade de cotas - reservas de vagas para estudantes negros” (BEVILAQUA, 2005b, p. 31). Em Porto, pode-se destacar o seguinte registro: “os debates ocorridos no Conselho Universitário demonstram que o grande entrave da política de inclusão é a questão das cotas para negros” (PORTO, 2011, p. 51).

Considerando a “disputa política” em torno da formulação da política pública de ação afirmativa na UFPR, os textos-documento nos permitiram inferir que o processo de formulação se iniciou antes da elaboração e entrega da proposta de PA ao Coun e não se encerrou com o fim da última sessão que decidiu pela implantação da política. O marco inicial do processo, segundo relatado por Silva (2008), foi um seminário sobre políticas afirmativas promovido pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. Ainda segundo o texto, “em junho de 2002 o Reitor nomeou Comissão vinculada ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão para organizar uma proposta com vista ao vestibular de 2003 - entrada em 2004” (SILVA, 2008, p. 162). Depois de um ano com pouca produtividade, “foi criada nova comissão, formada por professores, funcionários e alunos que desenvolvem suas pesquisas e reflexões em torno da temática racial” (SILVA, 2008, p. 162).

Em 2003, a “nova comissão” apresentou uma primeira versão ao Coun que a recusou sob o argumento de que ela fosse discutida com a comunidade universitária. Sendo discutida no segundo semestre de 2003 e novamente apresentada ao Coun que designou um relator para o processo em fevereiro de 2004 (SILVA, 2008, p. 162-164). Em maio de 2004, a proposta foi discutida e votada em “Regime de urgência” em três sessões consecutivas do Coun (BEVILAQUA,

2005a). Em Bevilaqua (2005b) não informa detalhes desse período de quase dois anos, mas é possível inferir que uma decisão, tomada nesse período, impactou sobremaneira a formulação e a implementação de política de cotas na UFPR, especialmente no que diz respeito à inclusão de estudantes negros. Referimo-nos à decisão de realizar, a partir de 2005, o vestibular em duas fases. Também em Bevilaqua se constata o seguinte registro: “o processo seletivo de 2005, pela primeira vez, foi realizado em duas fases, conforme norma estabelecida dois anos antes pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Resolução nº 85/03-CEPE)” (BEVILAQUA, 2005b, p. 3) e ainda: “[...] as normas gerais para o vestibular 2005 haviam sido definidas dois anos antes pela Resolução nº 85/03-CEPE, antecedência justificada pela realização, pela primeira vez, do concurso em duas fases.” (BEVILAQUA, 2005b, p. 7).

Em outro texto destaca-se também o seguinte registro:

A chegada da matéria ao Coun, no entanto, era o resultado de uma trajetória de quase dois anos, possibilitada em parte pelo quadro político no interior da própria UFPR e, num plano mais abrangente, pelo movimento que vinha se delineando na administração pública federal pelo menos desde 1996 [...] (BEVILAQUA, 2005a, p.173).

Como destacou a referida autora, é possível supor que no período compreendido entre 1996 e 2004, o debate sobre PA esteve também na ordem do dia da comunidade universitária da UFPR, seguindo uma tendência da sociedade brasileira em geral. Tendência que se intensificou no período que correspondeu ao término da “III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo”, em 2001, das discussões sobre essas políticas nas Universidades Estaduais do Rio de Janeiro e na Universidade Estadual da Bahia, em 2002-2003, e na Universidade de Brasília, primeira universidade federal a instituir PA. Ou seja, ao mesmo tempo em que se apresentava e discutia PA para estudantes negros nas universidades públicas, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão - CEPE - discutia e aprovava modificações significativas para o vestibular da Universidade através da Resolução 85/03. O texto de Porto (2011) destaca esse fato da seguinte forma:

[...] antes mesmo da aprovação do Plano de Metas, em novembro de 2003, ocorre uma reelaboração das normas gerais do processo seletivo para a graduação, que definem, além de duas etapas distintas, novos modelos de provas, de cálculo do desempenho, de desclassificação e de aprovação (PORTO, 2011, p. 86).

A análise discursiva dos textos-documento que trataram do processo de formulação permitiu-nos identificar a predominância de atitudes, discursos e ações que se enquadraram na categoria temática que denominamos de **resistência conservadora**. Essa categoria não diz respeito a uma concepção arcaica da realidade, mas a uma tendência de resistir às mudanças que ocorreriam no perfil da comunidade universitária. Nesse sentido, parece-nos que se pode inferir essa tendência caracterizada por estratégias como a protelação, os subterfúgios e os eufemismos que objetivaram obstruir o processo de formulação da política ou mesmo limitar o seu alcance e impacto.

Assim, os indícios dessa tendência de resistência conservadora podem ser evidenciados nos textos-documento do processo de formulação da política de cotas para estudantes negros na UFPR, desde a discussão, a elaboração da proposta e a tomada de decisão. O texto de Silva (2008) sugere que a comissão, à qual o autor era membro (p.163), tenha enfrentado no processo de elaboração e discussão da proposta de PA com a comunidade universitária uma resistência baseada na protelação, procrastinação e objeções. Isso foi registrado da seguinte forma:

Deparamo-nos com uma estratégia que é bastante comum em relação às políticas afirmativas para negros, protelar as medidas sob o argumento de que são polêmicas e devem ser amplamente discutidas antes de serem implementadas ao mesmo tempo em que se procrastina a discussão (SILVA, 2008, p. 162).

Em outra parte, aparece o seguinte registro: “Nos debates, nos deparamos com uma grande parte de objeções que se fundavam nas idéias sobre a suposta democracia racial brasileira.” (SILVA, 2008, p.162) e ainda: “Ao colocar a nua racialização da sociedade brasileira, gerou-se um[a] situação de desconforto” (SILVA, 2008, p.164).

Na descrição etnográfica das três sessões do Coun que discutiu e aprovou o “Plano de Metas de Inclusão Racial e Social”, essa tendência de “resistência conservadora” pode ser constatada através dos subterfúgios arrolados pelos Conselheiros para contraporem às políticas de cotas para estudantes negros (BEVILAQUA, 2005a). Na primeira sessão, antes da votação que definiria o estabelecimento ou não de PA na UFPR, uma evidencia dessa resistência pode ser a tentativa de parar o processo decisório. Diante do pedido de “regime de urgência” para a matéria feita pelo relator do processo, a descrição feita por Bevilaqua (2005a) informa que: “Conselheiro B (CP) [...] argumentando que o regimento não admitia

regime de urgência naquela matéria, ensaiou um pedido de vista do processo” (p.178). Esta tentativa foi declinada pela dificuldade de interpretações regimentais. A importância desse fato remete a questão de prazos regimentais e a um possível adiamento da implantação da política de cotas na UFPR. O recurso do pedido de vista do processo permitia adiar a discussão por pelo menos duas sessões (BEVILAQUA, 2005a). O que poderia adiar a implantação da política já que o prazo estava no limite para as decisões normativas do vestibular de 2005. As sessões do Coun aconteceram em maio de 2004. Conforme evidencia o texto, a partir do discurso do reitor: “o presidente [da sessão] lembrou que 10 de junho era a data limite para a divulgação do edital do próximo vestibular.” (BEVILAQUA, 2005a, p. 178).

Outro indício da “resistência conservadora”, a partir da estratégia de subterfúgios, pode ser percebido na prática discursiva que tendia a estabelecer uma falsa polarização entre estudantes negros e estudantes de escola pública. Como destaca o registro abaixo:

[...] o desenrolar do debate estabeleceu como resultado não-intencional do encadeamento das falas dos conselheiros uma polarização que, ignorando inteiramente os estudantes indígenas, situava negros e estudantes de escola pública em campos opostos. Os conselheiros que, por diferentes razões, resistiam ao estabelecimento de cotas para estudantes negros, manifestavam indiretamente sua posição privilegiando “ações afirmativas voltadas à escola pública”. Inversamente, aqueles que apoiavam a reserva de vagas para estudantes negros tendiam a desconsiderar a questão da escola pública, ainda que não tivessem restrições a esse aspecto da proposta (BEVILAQUA, 2005a, p. 181).

A narrativa das duas últimas sessões do Coun evidencia uma “resistência conservadora” que pode ser interpretada a partir da estratégia de empreender esforço para limitar, ao máximo, a abrangência e a duração das PA propostas, já que a decisão de implantação já havia sido tomada. Estas estratégias podem ser constatadas na forma aparentemente articulada com que vários conselheiros se posicionaram a favor da implantação “progressiva” ou “escalonada” da política. Conforme se pode constatar a partir do registro feito por Bevilaqua (2005a):

A primeira iniciativa partiu do conselheiro L(CD) [...] Depois de alegar preocupação com a “sustentabilidade” do Plano de Metas, sugeriu que as cotas fossem implantadas “de forma progressiva”. O conselheiro M(CD) reiterou o argumento do colega e, dando um passo adiante, sugeriu um percentual de 10% das vagas, a ser ampliado progressivamente até os 20% da proposta original, mas sempre “na medida dos recursos existentes”.

Propôs ainda a redução à metade do período de duração da política de cotas, de dez para cinco anos, por não haver “orçamento suficiente para garantir a permanência dos alunos” [...] o conselheiro N(CD) ofereceu duas alternativas para o que chamou de “escalonamento” da política de cotas: a definição de um percentual progressivo, tal como já sugerido, ou a implantação inicial em um pequeno número de “cursos-piloto”. Também o conselheiro O (CD) reforçou a proposta de redução do prazo da política de cotas, mas sem oferecer outro argumento além de uma exclamação enfática: “Dez anos é muito tempo!” (BEVILAQUA, 2005a, p.189-190).

Pode-se constatar tal tendência na forma como foi definida a aplicação das PA somente para a segunda fase do vestibular, proposta colocada pelo pró-reitor de graduação e com voto favorável do então reitor (BEVILAQUA, 2005a). Este fato levou Bevilaqua a registrar em tom conclusivo: “A opção pela segunda fase do vestibular – cuja aprovação já era certa – incidia drasticamente sobre a abrangência da política de cotas” (BEVILAQUA, 2005a, p.191). E ainda: “Não sem ironia, demonstrar que a política de cotas teria alcance reduzido parecia favorecer sua aprovação” (p.191). Por fim, pode-se constatar indício da resistência conservadora a partir da apresentação de uma “emenda substitutiva ao texto do relator” no que dizia respeito ao preenchimento das vagas. Como registrado em Bevilaqua (2005a):

O substitutivo apresentado pelo conselheiro S(CD), diretor da Escola Técnica da UFPR, propunha a inversão do processo. A partir da classificação dos candidatos na primeira fase do vestibular, as primeiras vagas a serem ocupadas seriam as reservadas a afro descendentes e estudantes de escola pública. Somente depois da aplicação das cotas, é que seriam preenchidas as vagas de classificação geral. A diferença, à primeira vista desprezível, é significativa (BEVILAQUA, 2005a, p.199).

A inversão do critério de preenchimento das vagas era a garantia de que os vinte por cento (20%) das vagas destinadas às cotas raciais e sociais seria o limite máximo (um teto) a serem ocupadas por estudantes optantes pelos distintos sistemas de entrada. Caso mantivesse a proposta do relator, podia ainda que teoricamente acontecer que cotistas raciais e sociais ocupasse vagas da concorrência geral, caso não houvesse alunos classificados em número suficiente nessa última modalidade (BEVILAQUA, 2005^a). Desta perspectiva, pode-se interpretar esta articulação como medida preventiva já que a incidência das cotas somente na segunda fase do vestibular constituía uma trava eficiente de restrição da política. Segundo relatou Bevilaqua (2005a) sobre a emenda substitutiva: “representava um segundo passo do movimento que, sem contradição, visava ao mesmo tempo estabelecer políticas afirmativas na UFPR e limitar o seu alcance” (BEVILAQUA, 2005a, p. 200).

Outra categoria temática que se evidencia, a partir dos textos-documentos, nessa etapa de formulação, é a que denominamos **judicialização da política**. Esta se refere a toda tentativa de se recorrer a argumentos jurídicos, ao judiciário e a legalidade para defender ou se opor às políticas públicas de ação afirmativa (SILVA FILHO, 2008). Esse fenômeno da judicialização do político parece ter sua motivação na crença de que o Estado Democrático de Direito é igualitário em essência. Segundo explicação de Silva Filho (2008), o sentido e a necessidade da judicialização do político se dão devido ao fato de ser o judiciário “o último bastião” para assegurar direitos. Assim, “Existe tanto a possibilidade de judicialização do político para garantir a não violação de direitos ou prestação de ordem negativa em relação ao Estado, quanto para assegurar as necessárias e eficazes prestações positivas desse Estado em relação à sociedade e seus atores sociais [...]” (SILVA FILHO, 2008, p. 197).

Considerando os textos-documento sobre o processo de formulação da política afirmativa na UFPR, é possível afirmar que no período de elaboração e discussão da proposta não apareceu ocorrências significativas de tal tendência. Contudo, a partir das sessões do Coun que decidiram a política, tal aspecto se fez presente especialmente na tentativa de uso da legalidade seja contra ou a favor do movimento pela aprovação das PA. Os indícios de judicialização da política aparecem na descrição do debate entre os conselheiros na primeira sessão do Coun, conforme registrado em Bevilaqua (2005a):

[...] questionavam-se a possível inconstitucionalidade das cotas (perante o princípio igualitário que fundamenta o ordenamento jurídico brasileiro) e as implicações práticas do sistema, tanto em termos orçamentários quanto em relação ao desempenho acadêmico dos cotistas (BEVILAQUA, 2005a, p. 180).

Também se pode constatar essa tendência a partir dos vários registros no texto de Bevilaqua (2005a). Exemplo são as intervenções de um “conselheiro jurista”, ao descrever a primeira e segunda sessões do Coun: “[...] chamava atenção a presença do conselheiro A (CD), jurista respeitado na área de direitos humanos, que só participava das reuniões em momentos excepcionais” (BEVILAQUA, 2005a, p.175). “O conselheiro A (CD) se valeu de sua autoridade de jurista para neutralizar o argumento do colega engenheiro” (BEVILAQUA, 2005a, p. 178). “O conselheiro A (CD) [...] soube capitalizar sua condição de especialista na matéria em intervenções

que enfraqueceram os argumentos relativos aos fundamentos jurídicos da política de cotas.” (BEVILAQUA, 2005a, p. 185). “[...] o conselheiro A (CD) se valeu de sua condição de jurista para lembrar que ‘a própria Constituição fala em raça’” (BEVILAQUA, 2005a, p.188).

Com a divulgação do edital do processo seletivo de 2005 e a realização do primeiro vestibular com a política de cotas, essa tendência se tornou mais patente. Concretizada na forma como muitas pessoas moveram ações judiciais contra a UFPR. No texto de Silva Filho (2008), encontram-se registros que apontam para essa tendência. Ao se referir ao posicionamento de um Procurador Regional do Ministério Público Federal, informa:

Ajuizou [...] Ação Civil Pública, com a finalidade de declarar a nulidade do Edital 01/2004/NC do Vestibular e da própria Resolução 37/2004 do Coun que instituiu o Plano de Metas, sob o argumento de violação do princípio da isonomia e da razoabilidade. (SILVA FILHO, 2008, p. 203).

Ou ainda no relato sobre o número de ações interpostas contra a UFPR: “Foram interpostas [...] outras 78 (setenta e oito) ações judiciais contra o referido sistema de reserva de vagas [da UFPR], entre mandatos de segurança e ações ordinárias.” (SILVA FILHO, 2008, p.209). Esta constatação se faz importante devido ao fato de que a legalidade parece ter sido bastante explorada pela imprensa local, conforme será explicitado mais adiante.

Os textos-documento analisados permitiram ainda perceber o papel político que dois atores sociais desempenharam na etapa de formulação da política de inclusão: o movimento negro e a imprensa. Aqui destacaremos, em especial, a participação do movimento negro. Participação salientada como “significativa” desde a “reivindicação realizada junto à Reitoria em 2002” (PORTO, 2011, p.68). Assim, os registros da significativa participação do movimento negro podem ser constatados já na constituição da Comissão incumbida de elaborar a proposta de Plano de Metas. No texto de Bevilaqua, encontra-se registro que evidencia o objetivo e a composição racial da Comissão:

No início de agosto de 2002 [...] o reitor da Universidade Federal do Paraná constituiu uma comissão encarregada de definir um ‘plano de metas de inclusão social para a UFPR’ [...] sua composição não deixava dúvida sobre o horizonte visado. Dos quatro membros designados para compor a comissão, três eram negros, numa instituição em que a presença de negros, sobretudo no corpo docente, é historicamente muito reduzida (BEVILAQUA, 2005, p. 169).

Constata-se também a participação do movimento negro numa vigília feita no pátio da UFPR, na véspera, bem como no início da primeira sessão que votaria o Plano de Metas, conforme registro de Bevilaqua em tom quase irônico:

Na noite anterior à sessão do Conselho Universitário, entidades do movimento negro organizaram uma vigília no pátio em frente ao prédio da Reitoria. Poucos militantes enfrentaram a fria madrugada do outono curitibano, mas sua presença foi suficiente para alimentar uma atmosfera de tensão que permaneceria na manhã seguinte (BEVILAQUA, 2005, p. 174).

E ainda: “A entrada dos conselheiros foi acompanhada somente por jornalistas e militantes do movimento negro que distribuíam silenciosamente um manifesto em defesa das cotas” (BEVILAQUA, 2005a, p. 174).

A presença de militantes do movimento negro acompanhando a sessão do Coun também precisa ser destacada. Presença que levou um conselheiro a levantar “questão de ordem” para deliberar sobre a presença de “pessoas estranhas”. Conforme registrado: “Após deliberação formal, foi autorizada a permanência da comissão e a entrada de um representante de cada entidade do movimento negro e dos órgãos de imprensa presentes” (BEVILAQUA, 2005a, p.175-176). Do ponto de vista da ação política, a presença de militantes negros parece ter sido determinante fator de confrontação moral para os conselheiros contrários a implantação do Plano de Metas.

Como a conduta dos conselheiros deixava entrever, essa associação situava imediatamente o debate num terreno minado de implicações de ordem moral, que a presença dos membros da comissão responsável pelo Plano de Metas e dos representantes do movimento negro só contribuía para acentuar (BEVILAQUA, 2005, p. 180).

Assim, o efeito do papel desempenhado pelo movimento negro, nessa etapa da política, pode ter sido significativo na correlação de forças políticas estabelecida nas sessões do Coun. Destaca-se também, na descrição feita por Bevilaqua (2005a), outro registro que aponta indício de confrontação moral:

[...] a tensão exacerbada entre as dimensões da moralidade e da política, que incidia individualizadamente sobre cada um dos conselheiros, traduzia-se na preferência por argumentos de caráter “técnico”, nos quais a oposição às políticas afirmativas aparecia de forma oblíqua e alusiva. (BEVILAQUA, 2005a, p. 180).

Outro registro de intervenção do movimento negro a ser destacado foi o da discussão sobre o tema raça/classe na segunda sessão do Coun. Como registrado em tom bastante irônico no texto de Bevilaqua - a intervenção de uma “servidora negra” conselheira e de uma “jovem socióloga” militante do movimento negro:

‘Colocar racial não é sinal de desrespeito, mas de coragem de enfrentar o fato de que o racismo existe’, afirmou a conselheira, sugerindo que os representantes do movimento negro fossem consultados. Com a anuência do plenário, a presidência deu a palavra à coordenadora de uma das entidades presentes – jovem socióloga graduada na própria UFPR. Seu emocionado discurso contra o racismo excedeu em muito os três minutos previstos e chegou a impacientar parte dos presentes, mas possivelmente contribuiu para sensibilizar alguns conselheiros (BEVILAQUA, 2005a, p.188).

Como já mencionamos, a imprensa parece-nos ter estado presente nos momentos culminantes do processo de formulação da política de inclusão racial e social da UFPR, particularmente nas sessões do Coun e na cobertura do vestibular 2005. É óbvio que estes momentos correspondem a acontecimentos de relevância social, portanto passíveis de ser noticiados. Os registros nos textos-documento nos permitem destacar a presença da imprensa nestes dois momentos. Em Bevilaqua (2005a) aparecem várias referências à imprensa, conforme registro:

Tanto os debates sobre o Plano de Metas realizados previamente na universidade quanto as reportagens da imprensa costumavam “esquecer” de mencionar essa dimensão da proposta de políticas afirmativas [vagas para estudantes indígenas]. (BEVILAQUA, 2005a, p.197).

[...] o próprio reitor decidiu opinar, colocando o debate num outro plano político, cujos horizontes não eram os fundamentos, mas as repercussões imediatas da política de cotas. “Se não preencheremos as cotas, qual o tratamento que será dado pela imprensa?” (BEVILAQUA, 2005a, p. 203).

Na cobertura do vestibular 2005, o primeiro com a política de cotas, parece-nos que o aspecto mais explorado pela imprensa foram as ações judiciais contra a UFPR e o seu Plano de Metas de Inclusão Racial e Social. Neste aspecto, pode-se verificar uma amplificação social daquilo que denominamos, nesta tese, de “judicialização da política”. Conforme manchetes jornalísticas analisadas por Silva (2008, p. 184), nota-se que no teor as manchetes informava sobre a parcialidade da imprensa. Assim, é muito provável que esses veículos jornalísticos tenham contribuído para produzir na opinião pública local um sentimento de insegurança com relação à legalidade destas políticas. O que pode ter favorecido o segmento da população contrário à implantação dessas políticas.

As duas últimas manchetes elencadas sobre a política no Jornal Gazeta do Povo dizem respeito diretamente à política de inclusão racial. Uma manchete apresenta uma irônica crítica ao projeto Afroatitude, coordenado por professores ligados ao Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros que na prática se constituiu como uma política de permanência específica para estudantes cotistas negros (SOUZA, 2007; MARÇAL, 2012). E outra que parece apontar para um aspecto negativo da política que era o não preenchimento das vagas reservadas para as cotas raciais. Ambas, portanto, ressaltando negativamente a política de inclusão racial da UFPR.

Outra tendência identificada, no processo de formulação da PA da UFPR, é a que denominamos de **diluição da política**. Essa categoria temática aparece de forma ainda incipiente nesta etapa de formulação da política. Contudo, os textos-documento apresentam indícios bastante importantes. Tal tendência se evidencia na disposição dos Conselheiros em estabelecer que as “chamadas complementares” obedecessem à ordem de preenchimento de vagas a partir de uma classificação geral, sem incidência na política de cotas. Conforme registrado em Bevilaqua,

[...] aparece aqui pela primeira vez a intenção de diluir os cotistas no conjunto geral dos alunos a pretexto de evitar discriminação – que também revela, por outro lado, uma representação negativa das cotas como forma legítima de acesso à universidade.” (BEVILAQUA, 2005a, p. 200).

Além disso, pode-se perceber tal tendência na forma como se tratou da política de permanência para os estudantes cotistas negros e sociais, já que a política de permanência para os indígenas teve tratamento diferente⁴⁵, pelo menos no documento normativo de implantação das PA na UFPR. Tal perspectiva acabou instituída no próprio documento normativo através da tendência de não se estabelecer qualquer política de permanência específica para cotistas negros e sociais (PORTO, 2011, p.82). A Resolução 37/04 do Coun em seu artigo 9º determina o seguinte:

A UFPR deverá implementar programa de apoio acadêmico psico-pedagógico e/ou de tutoria para todos os estudantes que demonstrarem

⁴⁵ O artigo décimo da Resolução 37/04 dispunha sobre a política de permanência para estudantes indígenas. Determinava que a UFPR deveria “implementar um programa permanente de acompanhamento dos estudantes indígenas”. Tal programa seria coordenado por uma comissão, contaria com a parceria da FUNAI, a designação de um professor orientador para cada estudante indígena, o estabelecimento de mecanismos de inserção dos estudantes e avaliação da necessidade de flexibilização das normas institucionais com relação a trajetória acadêmica para atender as necessidades específicas desses estudantes.

dificuldades no acompanhamento das disciplinas, independentemente de sua opção [inclusão racial e social] quanto ao disposto nos artigos 1º e 2º desta Resolução (Resolução 37/04 do COUN, grifo nosso).

Em Porto (2011), encontram-se indícios desta tendência também na continuidade da implantação das PA. Pode-se evidenciar isso na forma como decisões impactantes para os processos seletivos posteriores e, conseqüentemente, para os resultados das PA foram tomadas a partir de atitudes que se pode classificar como “indiferença” às políticas de inclusão por parte dos conselheiros. Esse aspecto será apresentado na próxima seção quando trataremos da implementação da política de acesso e de permanência.

Cabe destacar ainda que os textos-documento de Silva (2008) e de Bevilaqua (2005a; 2005b) podem ser tomados como visões divergentes sobre o processo de formulação do Plano de Metas na UFPR. Para o objeto desta pesquisa essa constatação aponta para certo grau de liberdade e autonomia política no interior da comunidade universitária naquele momento. Pode-se supor também a existência de “correlação de forças” na disputa política pela efetivação das PA. Disputa com uma relativa vantagem à aprovação das políticas de inclusão raciais e sociais na etapa de formulação. Essa vantagem pode ser exemplificado no apoio relativo da administração superior à proposição de PA demandada pelo movimento negro.

Enquanto o texto de Silva (2008) apresenta indícios que apontam para o consenso ou alinhamento ao movimento hegemônico favorável às políticas, os textos de Bevilaqua (2005a; 2005b) apresentam indícios que podem apontar para um dissenso. Os textos desses dois autores, que participaram ativamente do processo de formulação das PA na UFPR, apresentam, pelo menos, dois pontos de divergência: quanto ao prazo de elaboração, discussão e apresentação da proposta de inclusão racial e social; e quanto às mudanças ocorridas no formato das PA aprovadas pelo Coun.

Com relação ao prazo, primeira ponto de divergência, no texto de Bevilaqua pode-se constatar registros como ao que se refere ao trabalho da Comissão de elaboração da proposta, “quando a proposta de implantação de cotas veio à luz, um ano e meio mais tarde, a percepção predominante era que o projeto havia sido gestado sem a participação da assim chamada comunidade universitária” (BEVILAQUA, 2005, p. 169). E ainda sobre a inclusão da proposta de implantação de PA na pauta do Coun:

Noticiada pela imprensa, a inclusão da proposta de implantação de cotas na ordem do dia surpreendeu parte da comunidade universitária e pôde ser interpretada como mais um gesto precipitado da reitoria. (BEVILAQUA, 2005a, p.173).

Em contrapartida pode-se destacar os seguintes registros em Silva (2008):

O processo de discussão junto com a comunidade universitária seguiu a via institucional [...] De agosto a dezembro de 2003 os membros da comissão (entre os quais nos incluímos) debateram a citada proposta com todos os 12 Conselhos Setoriais, Com o Conselho da Escola Técnica UFPR e com o Diretório Central dos Estudantes. Os sindicatos de professores e de servidores não atenderam aos pedidos de coorganizarem eventos para discussão da proposta de resolução. (SILVA, 2008, p. 163).

No que se refere às mudanças na proposta original da política, em Bevilaqua destaca-se o seguinte registro: “[...] a implantação do sistema produziu um afastamento significativo em relação às normas aprovadas pelo Conselho Universitário.” (BEVILAQUA, 2005a, p. 212).

De forma sintética, o “afastamento significativo” recai em três aspectos importantes - a substituição da categoria “afro-descendentes por “negros”; o estabelecimento do “sigilo” sobre os dados dos cotistas negros e sociais; e a instituição de uma “comissão” de validação do auto-declaração (BEVILAQUA, 2005b, p. 32-34). Mas em Silva (2008) não há referência aos dois primeiros aspectos de forma explícita no texto. Este refere-se a “algumas decisões operacionais” e destaca o estabelecimento da comissão assim,

Nos dois últimos vestibulares algumas decisões operacionais foram tomadas, dentre as quais: [...] estabelecimento de uma comissão de três membros, composta por no mínimo um representante da UFPR e representantes do Movimento Negro, responsável pelo processo de hetero-classificação dos candidatos pós auto-declaração [...]” (SILVA, 2008, p. 167).

Em uma análise política, a não referência a determinado aspecto em dada conjuntura pode significar a concordância, bem como as ênfases em determinados aspectos podem significar discordância e vice-versa. No mesmo sentido, por exemplo, a ênfase dada por Bevilaqua (2005a) ao “clima de tensão” presente nas três sessões do Coun pode indicar alguma intencionalidade da autora. Na etnografia do processo decisório feita pela pesquisadora, a palavra “tensão” aparece por, pelo menos, cinco vezes: “atmosfera de tensão” (p. 147), “tensão exacerbada” (p. 180), “enorme tensão” (p.182), “tensão entre os conselheiros” (p.185), “tensão suscitada”

(p. 202). Tal ênfase pode sugerir a ideia de que os conselheiros decidiram sob pressão, em condições não-normais e através de atos “contingentes” (BEVILAQUA, 2005, p. 193).

B) Processo de implementação: acesso e permanência

Na descrição da etapa de implementação da política afirmativa para a inclusão de estudantes negros na UFPR, abordando o seu duplo aspecto acesso e permanência, destacamos cinco textos-documento (SOUZA, 2007; MARÇAL, 2011; PORTO, 2011; SILVEIRA, 2013; CERVI, 2013), além de matérias publicadas no informativo interno (Jornal Notícias da UFPR). No que se refere à política de acesso, os textos-documento apresentam um registro bastante denso e detalhado. Já sobre a política de permanência nos parece existir poucos estudos e registros. Como mencionamos na seção anterior, Porto (2011) fez uma densa análise das mudanças ocorridas na política afirmativa da UFPR a partir das resoluções e atas das reuniões dos Conselhos - Coun e Cepe. Assim, ao analisar as mudanças e os impactos mais significativos ocorridos na política ao longo de sua implementação, pode-se tomar o referido texto-documento como registro da política de acesso na UFPR.

Em outro texto, de Emerson Urizzi Cervi (2013), é apresentado um estudo analítico sobre os impactos das políticas de inclusão racial e social a partir de dados dos processos seletivos da UFPR (vestibulares de 2005 a 2012). Os textos-documento citados acima (SOUZA, 2007; MARÇAL, 2011; SILVEIRA, 2013) trataram basicamente da política de permanência a partir de uma abordagem qualitativa, tomando por base empírica depoimentos e informações dos estudantes beneficiados pela política de inclusão racial. Marcilene Garcia de Souza (2007) faz uma análise sobre a política de permanência dos dois primeiros anos (2005-2006). Resultado de uma pesquisa encomendada pelo Ministério da Educação (MEC), o estudo evidencia aspectos do perfil socioeconômico dos alunos/as negros/as, bem como o aspecto do ambiente institucional da UFPR no tocante à implementação da política de inclusão racial. O texto que elaboramos anteriormente (MARÇAL, 2011) se constitui em um estudo qualitativo sobre esta política de permanência, apresentando dados empíricos com destaque para a percepção dos estudantes e uma discussão sobre o significado da política de inclusão racial. Assim como o texto de Marcos Silva Silveira (2013), resultado de um projeto desenvolvido na disciplina

de Antropologia que ministrou na Universidade, também apresenta dados a partir da percepção dos próprios beneficiários da política de inclusão.

Quanto à política de acesso, podemos afirmar que as PA na UFPR passaram por “mudanças significativas” no período de implementação (PORTO, 2011). Não tendo a Resolução 37/04, que instituiu a política de inclusão racial, social e indígena, deliberado o detalhamento da implementação dessas políticas, coube ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) a normatização do processo. Dentre as Resoluções do Cepe que impactaram as políticas de inclusão racial e social destacadas por Porto (2011) estão: a Resolução 83/03 que instituiu a segunda fase nos processos seletivos da UFPR e tornou o vestibular mais competitivo, apesar de anterior a Resolução 37/04, essa Resolução foi fundamental para a definição do modelo de política instituído na UFPR, pois foi definido no momento da formulação das políticas de cotas que essas incidiriam somente na segunda fase (PORTO, 2011, p. 85). A Resolução 56/04 que especifica o preenchimento inicial das vagas, estabelecendo a reserva de 20 % das vagas para a inclusão racial e para a inclusão social; normatiza a aplicação de PA somente na segunda fase e o sigilo sobre o nome dos cotistas na divulgação dos resultados (PORTO, 2011, p. 91).

A Resolução 27/05 normatiza outras mudanças significativas. Entre as quais: “a adoção de um processo estendido de seleção nos cursos de Matemática, Matemática Industrial e Estatística” e a obrigatoriedade dos candidatos optarem por uma das três categorias de entrada (concorrência geral, racial e social) (PORTO, 2011, p.92). Além disso, a Resolução explicita a existência da “comissão” de validação da autodeclaração (PORTO, 2011, p.93). Também a definição pela “redução do fator “N” que define o número de convocados para a segunda etapa a partir da relação candidato/vaga”. O que segundo Porto, “reduz o índice de aprovação das cotas raciais a menos de 10%” (PORTO, 2011, p.94).

Vale ressaltar que essas mudanças institucionalizadas pela Resolução 27/05, especialmente a redução do fator “N”, constituíram uma real limitação para a política de inclusão racial. Em Cervi (2013), no estudo feito a partir de dados dos vestibulares, constata o seguinte registro:

[...] no limite, se metade dos candidatos cotistas raciais conseguisse passar para a segunda fase, haveria plenas condições de preenchimento das vagas. [...] os resultados ficaram muito abaixo disso, com uma média de três vagas não preenchidas para cada uma que era preenchida por um negro entre 2005 e 2012 (CERVI, 2013, p.70).

E em outra parte tem-se o registro:

Destaca-se que os percentuais de aprovados cotistas raciais ficaram, sempre, muito abaixo do limite de 20%, embora em todos os concursos o número de candidatos tenha sido superior a essa proporção no início do processo de seleção. Esses números permitem constatar que a política de cota racial ficou bem abaixo do seu potencial (CERVI, 2013, p.72).

Ainda em tom mais conclusivo aparece o registro:

Em resumo, embora o maior crescimento tenha sido entre as aprovadas negras, em especial as de pele preta, a participação desse grupo continua sendo muito pequena ao final dos oito anos de aplicação da política própria de cotas raciais nos vestibulares da UFPR (CERVI, 2013, p.77).

Apesar de todas as mudanças citadas acima, a Resolução 37/04 só foi revisada três anos depois, em 2007. Porto (2011) destacou dois eventos que compõem a base motivacional desse processo de revisão, a realização de pesquisa encomendada pelo MEC sobre a inserção e permanência de estudantes negros na UFPR. Pesquisa publicada em 2007, feita por Marcilene Garcia de Souza, doutora em Sociologia e reconhecida militante do movimento negro de Curitiba, e a entrega do primeiro relatório da Comissão para Acompanhamento e Avaliação do Plano de Metas de Inclusão Racial e Social no final de 2006 (PORTO, 2011, p. 97). Essas duas ações resultaram na convocação, pelo então Reitor, de todos⁴⁶ os envolvidos na política para reuniões informais, no início de 2007 (PORTO, 2011, p. 100).

Como consequência dessas reuniões foi incluída a apresentação dos dados como um ponto de pauta da reunião Coun e na reunião posterior, em 16 de maio de 2007, foi votada e aprovada modificações na Resolução 37/04 por meio da Resolução 17/ 07. Dentre as mudanças registradas por Porto (2011) estão: a substituição da categoria “afro-descendentes” para a categoria “negros”; a oficialização da banca de validação e orientação da auto-declaração; a transferência das vagas remanescentes de uma cota para outra antes de ir para a concorrência geral; e a exclusão da possibilidade de candidato com curso superior optar por cotas. Nessas modificações parece não ter sido enfrentado um dos “pontos críticos” da política de inclusão racial: a redução do fator “N” da relação candidato/vaga, conforme registrado por Porto:

⁴⁶ Segundo registro de Porto (2011, p. 100) participaram das reuniões: professores do NEAB e da Comissão de Acompanhamento, estudantes cotistas negros e a pesquisadora e militante Marcilene Garcia de Souza.

[...] apesar de tanto nos debates com o Reitor quanto na apresentação para o COUN terem sido demonstradas a relevância das cotas raciais para a inclusão racial, mas a redução em seu preenchimento pela diminuição do número de vagas para a segunda etapa, não houve qualquer possibilidade de, pelo menos, retomar os valores de 'N' do primeiro ano. Ao contrário, a grande solução encontrada foi a transferência das vagas remanescentes para as cotas de escola pública. [...] isto provocou um efetivo aumento da aprovação nesta categoria (que passa de cerca de 22% do total de aprovados para em torno de 28% – aumento que se dá, no entanto, 'às custas' da inclusão racial). Um segundo aspecto sobre o qual houve resistência total do Conselho, mesmo reconhecendo as diferenças socioeconômicas entre cotistas e não cotistas, foi quanto à adoção de políticas específicas para os primeiros (PORTO, 2011, p. 107).

Entre 2007 e 2011 houve outras mudanças no processo seletivo. Vale destacar a Resolução 35/09 que “normatiza o uso da nota da prova objetiva do ENEM na composição da nota final do processo” e a Resolução 42/10 que define “10% das vagas do seu processo seletivo destinadas ao SISU-MEC (Sistema de Seleção Unificada do Ministério da Educação e Cultura)” (PORTO, 2011, p.108). Por fim, outra mudança significativa com relação ao Plano de Metas foi a “transferência da entrevista com a banca de validação e orientação da auto-declaração para o período anterior à realização da segunda etapa” (PORTO, 2011, p.110).

Pode-se inferir que nas mudanças ocorridas predominou a tendência de manutenção dos mecanismos de restrição na política de acesso para estudantes negros, bem como não foi permitido nenhuma política de permanência diferenciada para os cotistas negros e sociais. O desenvolvimento do processo de negociação das PA levou Porto a afirmar que o “discurso meritocrático e universalista” foi “vitorioso” na UFPR (PORTO, 2011, p. 83). Na prática, essa postura pode ter resultado na tendência de diluição da política de inclusão racial que, nesta pesquisa, denominamos pela categoria temática de “diluimento da política”.

Uma das posturas que caracteriza essa categoria temática pode ser a “indiferença à política”. A partir dos textos-documento, é possível afirmar que no desenvolvimento da política de acesso se percebe uma atitude de “indiferença” em relação às PA, particularmente em relação à política de inclusão racial. Conforme registra Porto (2011), essa indiferença pode ser constatada, por exemplo, no momento das mudanças mais significativas realizadas no processo seletivo e que impactaram negativamente à política de inclusão racial. Ao analisar da Resolução 27/05 e Ata da sessão do Cepe que aprovou mudanças importância como a “adoção de um processo estendido” (PORTO, 2011, p. 92) e a redução do fator “N” (relação candidatos/vagas) para a segunda fase que na prática tornou o vestibular mais

concorrido e limitou ainda mais a entrada de estudantes pela política de cotas raciais. Chama-nos à atenção o seguinte registro: “Não há qualquer referência a políticas afirmativas neste caso.” (PORTO, 2011, p. 92). E em outra parte, Porto destaca que: “Não há, aparentemente, qualquer questionamento com relação às políticas afirmativas nesta terceira fase.” (PORTO, 2011, p. 94); e ainda: “[...] os conselheiros do Cepe parecem não estabelecer vínculo significativo entre a nova regulamentação do processo seletivo e o Plano de Metas em vigência.” (PORTO, 2011, p. 95).

A perspectiva meritocrática e universalista da política de acesso (PORTO, 2011) parece ter impactado negativamente e, conseqüentemente, também a política de permanência (SOUZA, 2007). Esta dimensão da PA da UFPR pode ter sido impactada de forma negativa por três fatos. Um fato foi a manutenção do “sigilo” sobre os dados dos estudantes que ingressaram pelos sistemas de cotas. Se em um primeiro momento essa medida teve por objetivo proteger os estudantes de hostilidades, em outro momento impediu a realização de uma agenda de pesquisa cujo objetivo fosse a análise do desempenho acadêmico, repetência, evasão e conclusão. Conforme registrou Porto, “tal sigilo gerou (e continua gerando) a impossibilidade de qualquer tipo de acompanhamento da trajetória do conjunto dos cotistas após seu ingresso na instituição.” (PORTO, 2011, p. 91-92).

Também Souza fez o seguinte registro:

Essa dificuldade de informação tem relação direta com o fato de que a Universidade, segundo o Conselho Universitário (Coun) deve tratar de forma igual todos os alunos e não pode divulgar nenhum dados específicos sobre os cotistas (SOUZA, 2007, p. 305).

Outro fato foi o tratamento dado pelas sucessivas gestões superiores da UFPR à “Comissão Permanente para Avaliação e Acompanhamento do Plano de Metas de Inclusão Racial e Social da UFPR”. Vale lembrar que essa Comissão, prevista na Resolução 37/04, contava com a participação de representantes de setores e de Pró-reitorias (PORTO, 2011, p. 97). Isso permite inferir que tal comissão, nomeada em 2006, do ponto de vista político cumpriria o papel institucional legitimador das PA na UFPR. Como escreveu Porto (2011, p. 97), no contexto de reformulação da Resolução 37/04 a comissão “reduziu drasticamente sua atuação”, bem como teve seu papel institucional ignorado inclusive pela gestão que assumiu a UFPR a partir de 2009, conforme registro:

Nos cerca de 20 dias entre as sessões, a gestão elabora as propostas de mudanças no Plano de Metas, excluindo a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do processo. Tal exclusão, a meu ver, foi um dos motivos que levaram a uma redução significativa das atividades posteriores da Comissão. Com a mudança do contexto administrativo da UFPR após a posse do atual Reitor, em setembro de 2009 seus membros se reúnem e decidem solicitar sua recomposição – expressando alguns dos membros o desejo de nela permanecer. Esta, no entanto, não ocorreu até o momento (junho de 2011). (PORTO, 2011, p.106).

Por fim, pode-se perceber o diluimento da política em uma tendência “quase declarada” de redução da dimensão racial da política à dimensão social. Esta tendência parece que esteve presente em todo processo de desenvolvimento das PA na UFPR:

embora todo o movimento da gestão se desse no sentido de elaborar uma política em que a questão racial fosse um dos eixos, tal movimento é acompanhado de uma série de recuos. Isto se dá com a adoção das cotas apenas na segunda etapa – que é uma proposta da gestão, com as dúvidas do Reitor em relação à independência da questão racial e sua tendência a vinculá-la a questões de classe, com o apoio à proposta restritiva dos Diretores de Setor. E, posteriormente [...] com a limitação das vagas para segunda etapa e a transferência das vagas remanescentes (que são, efetivamente, de cotas raciais) para a outra categoria de cotas (de egressos da escola pública) (PORTO, 2011, p.75-76).

No que diz respeito à política de permanência, a inclusão racial foi hegemonicamente enfraquecida em favor da inclusão social. Assim, na “política de permanência” parece ter havido o diluimento da questão racial na questão social como tendência dominante na UFPR. Souza (2007) registrou sua percepção desse aspecto inclusive em um nível discursivo:

Ficou evidenciado nos discursos de gestores da UFPR que o destaque é dado ao processo de inclusão social contido na idéia de inclusão racial. Ou seja, o termo inclusão racial é praticamente pouco utilizado apesar de ser o mais conflituoso e debatido pelos meios de comunicação e na comunidade interna (SOUZA, 2007, p. 304).

Tal tendência já estava delineada desde a formulação das PA. Como mencionado em outra parte, essa perspectiva se encontra normatizada no artigo nono da Resolução 37/04. Também Souza (2007) constata a marca da “perspectiva universalista” predominante na política de permanência.

Nessa perspectiva universalista de ações para a permanência na UFPR, verifica-se que não há ações concretas que do ponto de vista do imaginário e da valorização da diversidade no ambiente acadêmico sejam evidenciadas na estrutura da Universidade. De forma geral são ações de

alguns poucos professores comprometidos com o combate ao racismo (SOUZA, 2007, p. 305, grifo da autora).

Em outra parte encontra-se dessa forma registrado: “[...] na UFPR não se evidencia uma política de ação nos poucos programas de permanência com recorte exclusivamente racial” (SOUZA, 2007, p.314). E em sentença mais conclusiva registra o seguinte:

[...] mesmo sofrendo uma mudança da cor dos universitários, e também de classe, a Universidade não assumiu nenhum programa de ação específica para os universitários negros, levando em consideração a sua singularidade. Até o mês de novembro de 2006, sequer a Universidade sabia quantos cotistas negros tinham evadido e como eles estavam em notas e muito menos se eles estavam ou não sofrendo algum tipo de discriminação, ou, ainda, qual teria sido o verdadeiro impacto da entrada de negros nos seus diversos cursos. Ou seja, não há ainda na UFPR um programa que tenha como estratégia a valorização e desenvolvimento dos universitários negros. As poucas ações são para os universitários pobres (SOUZA, 2007, p. 314).

Essa ausência de política institucional não foi por falta de modelo, já que existiu uma experiência interessante de políticas de permanência com recorte especificamente racial, apesar do caráter restrito, como foi o Projeto Brasil Afroatitude/UFPR 2005-2006 (MARÇAL, 2011). O foco na dimensão socioeconômica predominou durante todo o período de vigência das PA implantada pela UFPR. A política de assistência estudantil teve como objetivo declarado suprir a “fragilidade econômica” dos estudantes pobres, ignorando outros aspectos da dimensão humana como as relações sociais, a cultura, a subjetividade, fundamentais para o desenvolvimento acadêmico e intelectual dos estudantes (MARÇAL, 2011; MACHADO, 2011).

A perspectiva universalista parece ter marcado a condução e, ao mesmo tempo, o discurso dos gestores sobre a política de permanência. Em um seminário de avaliação das PA na UFPR, em junho de 2013, a pró-reitora de Graduação declarou o seguinte: “independentemente da forma de ingresso na UFPR, por cotas ou não, os alunos da Instituição têm direitos iguais, ou seja, formação acadêmica adequada, com qualidade”⁴⁷. A declaração da pró-reitora preserva uma tendência apresentada no momento da formulação da política e normatizada na própria Resolução 37/04. Mesmo com a política de acesso democratizada, a permanência reafirma uma “igualdade formal” para os estudantes negando suas “diferenças” históricas, culturais e sociais. Esse posicionamento desqualifica determinadamente

⁴⁷ Disponível em <<http://www.ufpr.br/portafulpr/noticias/apesar-das-dificuldades-enfrentadas-com-a-politica-de-cotas-avaliacao-e-positiva/>>. Acessado em 05/11/2014.

um “princípio democrático” importante para a consolidação de PA que é “tratar desigualmente os desiguais” para igualá-los em condições objetivas (SOUZA, 2007, p. 314).

Nessa fase de implementação das PA, os textos-documento analisados nesta pesquisa quase não registram a participação política de atores sociais como o movimento negro e a imprensa. Salvo participações em momentos pontuais, como a participação da pesquisadora e militante negra Marcilene Garcia de Souza no processo que desencadeou a revisão da Resolução 37/04 em 2007 (PORTO, 2011, p. 100), o movimento negro permaneceu praticamente ausente na fase de implementação da política.

Passado o processo de formulação, parece-nos que o interesse dos veículos de comunicação pelas políticas de inclusão racial e social foi quase nulo. No período posterior ao ano de 2007, a imprensa local veiculou poucas notícias relacionadas ao vestibular e ao preenchimento de vagas destinadas às cotas raciais e sociais. Um fato que mereceu maior destaque foi o caso de duas alunas do curso de pedagogia que denunciaram uma professora do curso por racismo, em 2012⁴⁸, caso que extrapolou os limites da Universidade.

A ausência de disputa política em torno da implementação das PA pode ser evidenciada pela consolidação hegemônica da perspectiva social. De fato parece que com a mudança na conjuntura político-administrativa na UFPR consolidou-se tal perspectiva contrária à política de inclusão de estudantes negros. No discurso feito para a comunidade interna, o Reitor eleito para o período 2008-2012 deixou transparecer que a preocupação não era aperfeiçoar a política de democratização, mas garantir a “excelência acadêmica” na Instituição.

Na gestão 2008-2012, reforço a importância de fazermos um trabalho de avaliação das iniciativas inovadoras que foram implementadas nos últimos anos. Avancamos com a ocupação de vagas ociosas, com as cotas sociais e raciais.

É hora de demonstrarmos que temos competência para combinar excelência acadêmica com inclusão social (Discurso de Posse do Reitor, 2008)⁴⁹.

⁴⁸ Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1250882>>. Acessado em 14/01/2015

⁴⁹ Disponível em <<http://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/leia-a-integra-do-discurso-de-posse-do-reitor-zaki-akel/>>. Acessado em 14/01/2015

Pode-se afirmar que as PA implantadas na UFPR, resultaram em certo desconforto para os gestores. Depois de seis vestibulares e da formatura dos primeiros alunos ingressantes pelas políticas de inclusão de negros e de egressos da escola pública, ao conceder entrevista para uma rádio local, em 2010, o Reitor quando perguntado sobre as políticas de cotas na Universidade, respondeu da seguinte forma:

[...] Primeiro que é um tema controverso, este tema das cotas. Como você sabe que está no Supremo para haver até uma deliberação do Supremo sobre a continuidade ou não das cotas. Mas eu como reitor, tenho que aplicar a política que está em vigor na nossa Universidade. Está previsto uma revisão, mas ainda faltam alguns anos pra que se faça uma revisão e uma discussão até pesando isso...

Jornalista – mas o senhor pessoalmente é a favor ou contra?

Reitor – nós temos aplicado as cotas porque el[a]s estão em vigor...

Jornalista – pessoalmente reitor, o senhor é a favor ou contra?

Reitor – no momento eu sou a favor das cotas. Eu acho que nós temos que ter as cotas sociais e as cotas raciais na Universidade. É... Podemos até mudar de idéia a partir de outras informações que venham ao longo do período... (Entrevista do Reitor *apud* MARÇAL, 2011, p.137).

Desse diálogo, vale destacar que o Reitor recorreu ao argumento da “judicialização” para justificar as políticas, “... está no Supremo para haver até uma deliberação...” e somente quando foi forçado pela jornalista admitiu ser momentaneamente favorável às políticas de cotas vigentes na UFPR, “no momento eu sou a favor das cotas.” Nota-se que ele não fez nenhuma menção a relevância social e acadêmica da inclusão racial e social.

Apesar das análises críticas (SOUZA, 2007; PORTO, 2011; MARÇAL, 2012; PORTO, SILVA, OTANI, 2012; CERVI, 2013), não se constatou nenhum registro de “litígio político” com relação à condução da política pela administração superior. Parece ter existido mais uma espécie de acomodação política, já que se constatou um clima hostil no contexto universitário para os estudantes negros (SOUZA, 2007; MARÇAL, 2012). Assim, o posicionamento político que expressa melhor a perspectiva não hegemônica da correlação de forças foi extraído do depoimento dos próprios estudantes beneficiários pela política de inclusão racial. Em março 2009, ano de formatura dos primeiros alunos negros cotistas, uma matéria publicada⁵⁰ no “jornal Notícias da UFPR” e intitulada “*Formandos Cotistas defendem reservas de vagas*” revelou indícios de hostilidade, de falta de informação sobre PA e de inércia

⁵⁰ Disponível em <<http://www.ufpr.br/porta.ufpr/noticias/formandos-cotistas-defendem-reserva-de-vagas/>> Acessado em 14/01/2015.

institucional (MARÇAL, 2011). Com base no depoimento de dois estudantes negros - Veridiane Cíntia Souza Oliveira, aluna do curso de Pedagogia e Thiago de Paula, aluno do curso de engenharia Florestal - a matéria informava sobre o contexto universitário enfrentado pelos estudantes da seguinte forma:

Veridiane e Thiago atenderam prontamente ao pedido de entrevista para este Jornal da UFPR porque fazem parte dos cotistas que defendem o sistema de cotas abertamente, sempre que podem. Eles acreditam que muitos cotistas “se escondem”, não revelando que entraram na universidade por esse sistema, por medo de sofrerem discriminação (Notícia da UFPR, março/2009, p.9).

Já sobre o que denominamos de “inércia institucional” (MARÇAL, 2011), pode-se destacar os seguintes trechos da matéria:

[...] ambos defendem a idéia de que a UFPR desenvolva ações que levem a uma conscientização maior sobre as cotas raciais. Thiago diz que muitos são a favor das cotas sociais mas contra as raciais
[...] Essa conscientização seria necessária até para a população negra de Curitiba, na opinião de Thiago. ‘Tem gente que pensa que se entrar como cotista terá tratamento diferente, carteirinha diferente como cotista, que vai ter fila para cotista, esse tipo de absurdo’, expõe, dizendo que é uma visão que a universidade teria que desmistificar se fizesse uma ação mais ostensiva de esclarecimento, indo aos bairros e à periferia para divulgar as cotas. (Notícia da UFPR, março/2009, p.8).

Assim, nota-se a partir da percepção dos entrevistados que uma parte dos alunos que ingressaram por cotas para negros lançaram mão da estratégia de se “esconder” para sobreviverem no contexto universitário da UFPR. Isso sugere um ambiente muito difícil de ser enfrentado onde somente os estudantes com identidades negras mais fortalecidas se colocavam abertamente. Por outro lado, na percepção dos entrevistados a UFPR, enquanto instituição, permaneceu estática com relação às políticas de inclusão. Isso pode está de acordo com a tendência contrária às políticas que veio se consolidado desde o processo de formulação como tentamos evidenciar a partir dos textos-documento.

Dessa forma, a evolução da PA para estudantes negros na UFPR apresentou aspectos na sua constituição próprios de “litígio político”. Em primeiro lugar, pode-se afirmar que esse litígio, em torno da política de inclusão de estudantes negros, estabeleceu-se no interior da comunidade universitária. Esse aspecto pode ser constatado com mais evidência na primeira etapa (processo de formulação), mas aparece também na etapa de implementação, com uma hegemonia bastante desfavorável a política de inclusão de negros. Em segundo lugar, parece que na

disputa para fazer predominar interesses específicos se usou várias estratégias e recursos que sintetizamos nas três categorias temáticas: judicialização da política, resistência conservadora à política e diluimento da política. Em terceiro, a disputa política pode ser caracterizada pela correlação de forças articuladas e negociadas com/entre atores sociais internos e externos à comunidade universitária, destacadamente o movimento negro.

Assim, a partir dos textos-documento que relacionamos sobre o desenvolvimento da política de inclusão de estudantes negros na UFPR, pode-se constituir um quadro síntese conforme abaixo.

Quadro 1 - síntese da evolução da política afirmativa na UFPR

Etapas	Categorias-temáticas	Características	Outros atores sociais envolvidos	Conjuntura
A) Processo de formulação	Judicialização da política	Referências a Leis; instituições judiciais, conhecimento jurídico, Poder judiciário, etc.	Forte participação do movimento negro e presença da imprensa local	Relativamente desfavorável às políticas afirmativas para negros
	Resistência conservadora à política	Uso da protelação; de subterfúgios; eufemismos; etc.		
B) Processo de implementação: acesso e permanência	Diluimento da política	Indiferença; redução do racial ao social; perspectiva universalista na condução da política.	Fraca participação do movimento negro e da imprensa local	Desfavorável às políticas afirmativas para negros

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 - Políticas afirmativas na Universidade de Brasília (UnB)

Na pesquisa sobre o processo de evolução da PA para estudantes negros na UnB as informações extraídas dos textos-documentos foram sistematizadas através das seguintes categorias temáticas: 1) “resistência conservadora”, caracterizada por diversos recursos políticos tais como o silêncio, a omissão à discussão e boicote a eventos sobre a temática das PA por parte de professores e conselheiros, na etapa

de formulação, e em manifestações de hostilidades através de discursos e comentários preconceituosos, na etapa de implementação; 2) judiacialização da política, caracterizada pelo acionamento da justiça sob o argumento de violação de direitos fundamentais, com a finalidade de evidenciar a ilegalidade da política de cotas para estudantes negros.

Vale ressaltar que os debates e ações em torno da formulação e implementação de PA na UnB ganharam características de questão nacional não somente por essa universidade ter sido a primeira federal a instituir tal política, mas também pelo fato de essa universidade estar situada na capital do país. Tal quadro geopolítico pode ter possibilitado certa proximidade com a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro e despertado o interesse de pesquisadores da temática racial. Para ilustrar esta afirmação, pode-se elencar três eventos: a realização do seminário internacional “Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneo”, organizado pela Secretaria de Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, em 1996, no *campus* da UnB (SANTOS, 2007, p. 26); o debate entre pesquisadores das ciências sociais e humanas sobre o mecanismo de identificação dos beneficiários da PA da UnB (Cf. Revista Horizontes Antropológicos, vol. 11(23), jan./jun. 2005) e também a ação judicial de inconstitucionalidade da PA para negros ajuizada pelo Partido Democratas contra a UnB no STF (Cf. capítulo 5 desta tese).

A política afirmativa para estudantes negros e indígenas da UnB foi votada e aprovada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) em reunião extraordinária no dia 06 de junho de 2003. O “Plano de Metas para a integração social, étnica e racial da Universidade da Brasília” sintetizou um documento mais detalhado formulado pelos professores José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato. Tal proposta foi normatizada na Resolução 38 do CEPE de 18 de junho de 2003 que nomeou uma comissão para estudar e analisar a proposta⁵¹.

O Plano de Metas foi estruturado em quatro itens: I) Objetivo; II) Ações para alcançar o objetivo; III) Permanência; e IV) Caminhos para a implementação (CARVALHO, 2006, p. 202-203). No primeiro item, o Plano destacou a “necessidade de gerar” na UnB uma composição étnica e racial “capaz de refletir minimamente” a diversidade do Distrito Federal e da sociedade brasileira em geral. No segundo item

⁵¹ Cf. MOURA (2004) e CARVALHO (2006, p. 201).

tratou do “acesso” e estabeleceu três pontos: a) a disponibilização de 20% das vagas do vestibular para estudantes negros nos cursos oferecidos pela universidade, por um prazo de 10 anos; b) disponibilização de um “pequeno número de vagas para índios de todos os estados brasileiros” de acordo com a demanda das nações indígenas, por um prazo de 10 anos; e c) Apoiar a escola pública de ensino médio do Distrito Federal através de um “Programa de Acompanhamento Permanente”, particularmente as escolas localizadas em regiões de baixa renda da cidade, a fim de apoiar os “alunos interessados em se inscrever no vestibular” em especial os estudantes que se interessarem por cursos de “alta competitividade” (CARVALHO, 2006, p. 202).

O terceiro item dispõe sobre a “Permanência”. Destacou a necessidade de a UnB alocar “bolsas de manutenção” para estudantes indígenas e negros “em situação de carência” de acordo com os critérios da assistência social da universidade, bem como a necessidade de se estabelecer parceria com outras instituições a fim de garantir moradia para os estudantes. Ainda esse item dispõe sobre três programas relacionados ao Plano de Metas que seriam implementados pela universidade, a saber, a) o programa de apoio acadêmico psicopedagógico ou de tutoria; b) o programa acadêmico destinado a observar, avaliar, sugerir ajustes e modificações e identificar aspectos prejudiciais à implantação das PA; e c) a instituição de Ouvidoria para fins de promoção da inclusão de pessoas negras, de outras minorias e de categorias vulneráveis (CARVALHO, 2006, p. 203).

Por fim, o quarto item tratou dos “caminhos para a implementação”. Destacou a necessidade de nomeação de uma “Comissão para Implementação do Plano de Metas” por parte do CEPE. Também uma “campanha de publicidade” para divulgação da política junto aos potenciais candidatos ao vestibular, bem como a introdução do “quesito cor” nas fichas de inscrição do vestibular e do registro dos candidatos aprovados (CARVALHO, 2006, p. 203).

De acordo com dados disponibilizados em 2013, a UnB até 2012 contava com um corpo discente que ultrapassa o número de 36.000⁵² estudantes. E no período entre o segundo semestre de 2004 e segundo semestre de 2012, período de vigência da política de inclusão racial, o número de estudantes negros cotistas que

⁵² Esse número foi obtido a partir da somatória de estudantes registrados pelo sistema de cotistas (6.273) e pelo sistema universal (30.623) de ingresso até o ano de 2012 (Cf. Relatório Análise do Sistema de Cotas para Negros da Universidade de Brasília, 2013, p. 9).

foram registros a partir da referida política era de 6.273. Deste total, havia concluído o curso um total de 1.568 estudantes cotistas.

A) Processo de formulação

Para a compreensão do processo de formulação da PA para negros no contexto universitário da UnB foram relacionados quatro textos-documento (SANTOS, 2007; BELCHIOR, 2006; CARVALHO, 2006; MOURA, 2004). Em sua tese de doutoramento, Sales Augusto dos Santos (2007) propôs discutir, entre outras coisas, como a política afirmativa para estudantes negros foi aprovada na UnB em um contexto político-acadêmico bastante adverso a tal tipo de política. Com base em entrevistas feitas com professores e alunos de pós-graduação, realizadas no ano de 2002, portanto em período anterior à votação da proposta pelo CEPE, esse autor constatou um percentual alto de rejeição (mais de 60% da amostra) entre os professores à política de cotas para negros no vestibular da UnB. Da mesma forma, Ernandes Barboza Belchior (2006), em sua dissertação de mestrado, estudou o processo de formulação de políticas de cotas para negros nessa universidade. Para tanto, entrevistou professores e estudantes (19 professores e 06 alunos) que estiveram presentes na reunião extraordinária do CEPE que decidiu pela aprovação da proposta de PA na UnB. No texto de José Jorge de Carvalho (2006), publicado em livro, além de discutir as motivações e as fundamentações para a proposta de política de cotas aprovada na UnB, apresenta informações sobre o contexto em que se desenvolveu o processo desde o seu início em 1999. No texto de Dione Oliveira Moura (2004), a autora faz um relato do trabalho da comissão de implementação da PA para estudantes negros no vestibular da UnB.

Segundo José Jorge de Carvalho (2006), um dos formuladores da proposta de PA para estudantes negros na UnB, a proposta teve como fato motivador um caso de injustiça, com forte conotação racista, ocorrido no Programa de Pós-graduação em Antropologia. Conforme relatou Carvalho (2006, p. 69), seu orientando Arivaldo Lima Alves, o primeiro estudante negro a ingressar no Programa de doutorado em Antropologia da UnB em 20 anos, foi reprovado injustamente em uma disciplina obrigatória do Programa que em 20 anos nenhum aluno tinha sido reprovando. O “Caso Ari” ganhou notoriedade “em agosto de 1998, quando ele recorreu da reprovação, em várias instâncias da universidade. Os sucessivos

indeferimentos ao seu pedido de revisão de menção provocaram uma crise sem precedentes na história do programa” (CARVALHO, 2006, p. 69). E continua em seu registro esse autor:

No auge do caso, em novembro de 1999, quando não víamos ainda um modo de que se fizesse justiça a Arisvaldo Alves e em que fosse possível sensibilizar a comunidade de antropólogos brasileiros para o escândalo que se passava na UnB, decidimos apresentar a proposta de cotas deslocando, então, o problema de uma crise apenas departamental para uma crise mais geral das universidades brasileiras: o nosso crônico racismo acadêmico (CARVALHO, 2006, p.70).

Desta forma, parece que o período de discussão e tramitação da proposta de PA na UnB foi marcado por um “clima de tensão” motivado pela amplitude do “Caso Ari” para toda comunidade universitária (SANTOS, 2007, p. 313). Pode-se afirmar, a partir das informações, que a proposta de PA na UnB não somente tramitou em um clima de tensão, como se originou a partir de um evento de tensão racial.

A análise discursiva sobre a formulação da PA para estudantes negros na UnB permite constatar indícios da categoria temática que, nesta tese, denominamos “**resistência conservadora**”. Nesse caso, tal resistência parece ter se caracterizado pela “não-ação” como estratégia política (MULLER; SUREL, 2002), ou seja, evita-se o envolvimento ou o debate com a finalidade de impedir ou retardar o processo de mudança de uma realidade social. Essa tendência de resistência “latente” parece ter marcado o processo de formulação seja no momento de discussão, tramitação e votação da proposta. Com base nas informações extraídas dos textos-documento, é possível afirmar que o comportamento político de professores e conselheiros, em sua maioria absoluta branca e masculina⁵³ se expressou na “omissão”, no “silêncio”, no “boicote à discussão ou ao debate” (SANTOS, 2007, p. 408-409). Este fato foi apontado como um dos fatores que contribuíram para a aprovação da política de cotas para negros, já que deixou os professores/conselheiros opositores “desarticulados ou desorganizados para reprovar essa proposta no dia em que ela foi à votação” (SANTOS, 2007, p. 409).

Com base em pesquisa de campo realizada em 2002, a partir de entrevista quantitativa com professores e alunos de pós-graduação, Santos (2007) constatou que a maioria absoluta dos professores entrevistados em sua pesquisa era contrária à PA para estudantes negros na UnB. Segundo registrou:

⁵³ Cf. Santos (2007, p. 272).

[...] apesar de a maioria absoluta dos professores (quase 90%) entrevistados reconhecer a existência da pré-condição para a implementação de ações afirmativas para os negros no Brasil [...], qual seja, o fato de os negros serem discriminados racialmente no país, 56,2% dos docentes da UnB não concordaram que deveria haver este tipo de política pública específica para esse grupo racial nesta universidade [...] Portanto, percebe-se que **havia uma forte resistência** dos professores da UnB à implementação de ações afirmativas para favorecer ou promover o acesso preferencial dos negros aos cursos de graduação desta prestigiada universidade, visto que 56,2% dos professores entrevistados eram contra esse tipo de política pública específica [...] (SANTOS, 2007, p. 276-277, grifo do autor).

A partir do registro acima, observa-se que existia entre os docentes certa consciência da discriminação racial contra os negros, mesmos assim se mostraram resistentes às medidas práticas para declinar essa discriminação racial. Esse dado pode indicar que o problema não era de ordem científica ou epistemológica, mas política. Segundo Santos (2007), quando perguntados sobre “políticas de cotas”, que é uma modalidade específica de PA, o percentual dos professores entrevistados contrários aumentou ainda mais, conforme registrou o autor:

Percebe-se que com a proposta de política de cotas para os vestibulandos negros, aumentou mais ainda a resistência dos professores da UnB à implementação de ações afirmativas para favorecer ou promover o acesso preferencial dos negros aos cursos de graduação dessa prestigiada universidade, visto que, como já afirmamos acima, 61,8 % dos seus professores entrevistados foram contra esse tipo de política pública específica (SANTOS, 2007, p. 285).

Dentre os argumentos arrolados pelos professores para defender a posição contrária à PA na UnB, os quatro argumentos que apareceram com maior frequência, segundo Santos (2007), foram: 1) o mérito como princípio exclusivo de seleção; 2) baixa qualidade da escola pública; 3) inconstitucionalidade dessas políticas públicas; e 4) estigmatização dos estudantes negros beneficiários.

O motivo mais alegado contra esse tipo de ação afirmativa [cotas] para os vestibulandos negros (pretos e pardos) na UnB, com 22,0% das respostas, foi o de que o mérito deve ser critério exclusivo de seleção para a universidade; que é preciso selecionar os melhores, independentemente da cor raça do(a) candidato(a) [...] (SANTOS, 2007, p. 287).

E continua em outra parte:

Em segundo lugar, com 15,0% das respostas, houve a argumentação de que o não ingresso dos negros na UnB deve-se à falta de ensino público de qualidade em Brasília e no Brasil e não à discriminação racial contra os negros. Em terceiro lugar, com 12,6% das respostas, houve uma

argumentação jurídica/legal contra a implementação de reserva de cotas no vestibular, qual seja, que esta é inconstitucional, visto que fere o artigo 5 da Constituição, o qual afirma que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza. A quarta argumentação que mais apareceu nas respostas dos professores contrários a este tipo de política pública específica, com 11,2%, foi a de que os negros contemplados com cota racial seriam discriminados estigmatizados mais ainda. Eles seriam vistos como incompetentes [...] (SANTOS, 2007, p. 288-289).

Vale ressaltar ainda que na referida pesquisa se constatou uma similaridade entre as opiniões e os argumentos dos professores e dos alunos de pós-graduação quanto à PA para estudantes negros na UnB. Santos (2007) se propôs verificar de forma indireta o grau de preconceito dos professores e dos alunos entrevistados com relação a PA para estudantes negros, ou seja, que consideram como principal critério o pertencimento racial na seleção dos beneficiários. Para tanto, perguntou aos professores e alunos entrevistados sobre a opinião deles com relação a PA direcionadas a mulheres, idosos e pessoas com deficiência, ou seja, PA baseada em critérios de sexo, idade e condição física. O autor registrou suas conclusões da seguinte forma:

[...] professores e alunos de pós-graduação, não discordavam de algumas políticas afirmativas que têm como critérios relevantes para seus beneficiários a idade, o sexo e a condição física. Contudo, quando a cor/raça é sugerida como critério relevante para a escolha de beneficiários de uma política pública que favoreça ou promova o ingresso de estudantes negros na universidade, a maioria absoluta dos professores e alunos de pós-graduação entrevistados foi contrária a tal política pública (SANTOS, 2007, p. 363).

Tal registro evidencia que o foco da resistência e, portanto, da tensão era a possibilidade de PA para o ingresso de estudantes negros na universidade pública e, particularmente, na UnB. Segundo Santos (2007), o período que antecedeu a votação e aprovação da proposta de PA para estudantes negros apresentava uma conjuntura acadêmica desfavorável a tal tipo de política na UnB (SANTOS, 2007, p. 364). A despeito dos relatos de intensa discussão da proposta de PA (BELCHIOR, 2006; CARVALHO, 2006; MOURA, 2004), Santos (2007) sugeriu que professores e membros do CEPE evitaram o debate ao não comparecer aos eventos⁵⁴ que aconteceram na universidade para tal finalidade (SANTOS, 2007, p. 380-390). Tal

⁵⁴ Santos (2007) no capítulo 6 da sua tese, intitulado “Por que as cotas foram aprovadas na UnB, numa conjuntura hostil a esse tipo de política pública para os negros?”, relata diversos eventos acadêmicos organizados, pelo NEAB, Coletivo de Estudantes Negros e pela administração central, para discutir políticas afirmativas e relações raciais no Brasil.

estratégia foi destacada por uma Conselheira entrevistada por Belchior (2006), conforme registrou:

Foram várias reuniões e eles boicotavam várias reuniões, muitos faltavam as reuniões que eram pra discutir projeto de cotas, tanto que no dia da votação, vários professores tiveram coragem de falar que nunca tinham ouvido falar da proposta, que não chegou ao departamento, mas a gente fez milhares de reuniões tentando chamar os professores, que os professores encaminhassem as reuniões para o departamento (...) a universidade inteira discutindo cotas e eles dizendo que não sabiam. (Conselheiro (f) 12 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 84).

Assim, os registros apontam que a conjuntura institucional era bastante adversa à aprovação da PA para negros na UnB. Santos (2007), com base nos seus próprios dados e nos relatos registrados por Belchior (2006), sugeriu haver uma dificuldade para se entender a aprovação dessa política de cotas a partir de uma análise superficial. A questão foi registrada da seguinte forma:

Entendemos, a priori, que parece ser paradoxal a conduta ou ação dos professores que aprovaram a política de cotas para negros no vestibular da UnB quando comparada com os seus pensamentos, sentimentos, falas, discursos e argumentos sobre essa política. Passados mais de dois anos dessa aprovação, a consciência discursiva dos professores da UnB ainda é fortemente manifestada para se contrapor à política de cotas para negros no vestibular dessa universidade [...] (SANTOS, 2007, p. 373).

Com um período de discussão e tramitação de aproximadamente três anos e meio, o processo de votação da proposta de PA para estudantes negros na UnB foi realizado oficialmente em duas reuniões do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Na primeira reunião, em 06 de setembro de 2002⁵⁵, a proposta foi apresentada aos conselheiros pelos dois professores que a formularam, os antropólogos Rita Laura Segato e José Jorge de Carvalho. Depois da apresentação da proposta houve manifestações contrárias. A partir da análise da Ata da reunião, Santos (2007) registrou esse fato da seguinte forma:

Após essa apresentação [da proposta], imediatamente os conselheiros se manifestaram. E de acordo com a ata dessa reunião, a maioria dos professores que se manifestou foi contrária à proposta de cotas para negros, buscando enfatizar que se houvesse algum tipo de política de cotas

⁵⁵ Existe nos textos uma divergência quanto ao mês de realização desta reunião. Em Carvalho (2006); Belchior (2006) e Moura (2004) esta reunião aparece como realizada em “08 de março de 2002”. Já em Santos (2007) aparece a data de “06 de setembro de 2002”. Mantenho esta última data porque nas Referências de Santos e no anexo de Belchior parece Ata de reunião realizada em setembro e não em março. “UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. CEPE. Ata nº 361 da reunião realizada no dia 06 de setembro de 2002” (Cf. Belchior, 2006, Anexo 1).

na UnB esta deveria ser para pobres ou alunos de escolas públicas [...]. (SANTOS, 2007, p. 382).

A Segunda reunião do CEPE foi a que aprovou a proposta de PA para negros e indígenas, em 06 de junho de 2003. Como se pode pressupor, esta reunião, que foi um marco histórico para a UnB e para a sociedade brasileira, também foi marcada por um forte clima de tensão política. Sendo assim, o resultado (24 votos x 01 contra e 01 abstenção) da votação favorável à proposta de PA para estudantes negros, parece não ter expressado o grau de tensão e disputa política existente no interior da comunidade universitária da UnB. Segundo relatos registrados (BELCHIOR, 2006), o ambiente que antecedeu à votação era de incerteza quanto à decisão dos conselheiros do CEPE para o bloco de pessoas favoráveis a proposta. Tal temor apareceu no depoimento de duas pessoas que, a época, estavam na administração central: “[...] eu sei que alguns momentos eles [os professores formuladores da proposta] pensaram que eu estava cautelosa demais porque a minha lógica era: não podíamos entrar para perder, se perdesse uma vez ia ser muito difícil ganhar” (ex-Decana de Extensão *apud* BELCHIOR, 2006, p. 81-82). Nessa mesma linha, expressou o então vice-reitor: “[...] o pessoal me pressionava, põe em votação, põe em votação... aí eu disse: “só se for pra ganhar” [...] E foi posto em votação pra ganhar, tivemos um voto contra que não era nem a questão de cotas.” (*apud* Belchior, 2006, p. 91).

Por outro lado, na percepção dos conselheiros opositores/contrários às PA para estudantes negros parece que existia um clima de constrangimento e cerceamento da liberdade. O conselheiro que se absteve na votação relatou esse fato. Segundo registrou Belchior (2006):

[...] Os conselheiros não tinham liberdade, eu não me senti livre, como eu creio que a maioria não sentiu livre para votar. Não havia liberdade dos membros expressarem seu pensamento. Foi uma reunião no auditório da reitoria, em que a grande maioria era favorável às cotas, onde o discurso era bastante acirrado, até em alguns pontos exaltados, ou seja, não existia um ambiente pra raciocínio, equilíbrio [...] (Conselheiro (m) 6 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 86).

Tal crítica também apareceu no depoimento do conselheiro que votou contra a proposta de cotas para negros no vestibular da UnB. Segundo registrou Belchior (2006):

Essa discussão foi razoavelmente rápida, já havia uma certa predisposição pra se votar isso... Eu vi gente que saiu na hora da votação. Essa questão foi colocada como uma questão política na nossa universidade e na nossa sociedade. Então determinadas pessoas podiam se sentir constrangidas de votar alguma coisa que estava sendo apresentada pelo reitor. Eu felizmente não me sinto muito comprometido com isso. (Conselheiro (m) 9 *apud* Belchior, 2006, p. 87).

Os relatos acima sugerem que no momento da votação da proposta de PA na UnB, o ambiente universitário supunha uma comunidade dividida desde a administração central. Esse fato pode ser constatado no depoimento do então vice-reitor: [...] Dentro da administração também havia divergência no natural porque é algo que é muito novo pra cabeça da universidade brasileira [...]” (Vice-reitor *apud* BELCHIOR, 2006, p. 82). Portanto, o “histórico momento político” parece ter sido conscientemente articulado pelo bloco favorável às PA na UnB. E uma figura importante dessa articulação parece ter sido a então Decana de Extensão. Conforme seu depoimento registrado por Belchior (2006): “Então meu papel passou a ser articular o coletivo propiciando algumas reuniões em que o assunto veio sendo tratado, cuidadosamente, sem pressão [...]” (ex-Decana de Extensão *apud* Belchior, 2006, p. 81-82). E ainda: “um quarto fato [para a aprovação da proposta] que é uma etapa coletiva: que é de ser capaz que um coletivo encampe essa idéia, sabendo de antemão que esse coletivo era conservador” (ex-Decana de Extensão *apud* Belchior, 2006, p. 56-57). Ainda sobre a reunião em que foi votada e aprovada a proposta de PA para negros, vale destacar no depoimento da mesma, o seguinte:

Primeiro a gente já sabia que tinha que ter uma reunião pra isso, a preocupação era o seguinte, se a gente não votasse ali, a gente já não pegava o primeiro vestibular de 2004 e por isso a reunião foi extraordinária, pra se atender essa pauta e pra não deixar para outro vestibular, que seria só em outubro e tem um trâmite, então tinha que ser ali. (ex-Decana de Extensão *apud* BELCHIOR, 2006, p. 94).

E ainda:

A gente entrou na reunião sabendo que se desse a gente ia votar, aí foi indo, indo, houve um clímax e nesse clímax a gente “vai dar, vai dar” então na mesa houve um medo, [...] fomos em frente e ganhamos. E mesmo o pessoal que tava na mesa achando que a gente ia perder, mas depois que saiu o resultado, esse pessoal disse “tava certo, que bom”. (ex-Decana de Extensão *apud* BELCHIOR, 2006, p. 92).

Nota-se que os relatos acima corroboram a compreensão de que o processo de votação e aprovação não foi somente acadêmico, mas eminentemente político. Os indícios de acirramento e tensão nos possibilitam esta afirmação. Tal quadro

político está de acordo com as conclusões de Santos (2007) que apontam, entre outros fatores que possibilitaram a aprovação da proposta, a “desorganização e desarticulação” dos professores/conselheiros contrários. Assim, as estratégias do “silêncio” e do “boicote” parecem ter sido operacionalizada sem sucesso evidentemente. O caráter “extraordinário” da reunião e o clima de tensão podem ter levado alguns conselheiros contrários a não comparecer ou até deixá-la no momento da votação⁵⁶. Como relatou o conselheiro que votou contra: “Eu vi gente que saiu na hora da votação.” (*apud* BELCHIOR, 2006, p. 87). Assim as “condições favoráveis” para a surpreendente votação pode ter sido resultado da ausência de conselheiros firmemente contrários, bem como da pressão sobre os conselheiros indecisos presentes. Contudo, do ponto de vista da disputa política, parece ter sido resultado, sobretudo, de um trabalho de articulação do bloco favorável a PA para negro na UnB aliado à fraqueza do bloco contrário.

Como foi evidenciado nos textos-documento, o bloco favorável à PA para negros na UnB contava com membros da administração central, destaque para o Vice-reitor e a Decana de Extensão⁵⁷; professores ligados a causa dos direitos humanos, entre os quais os antropólogos formuladores da proposta; e o movimento negro na universidade, membros do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB) e do coletivo de estudantes negros/as⁵⁸, entre outros.

Nessa etapa, destaca-se nos textos-documento (SANTOS, 2007; BELCHIOR, 2006; MOURA, 2004), a importante participação do movimento negro, como “ator social”, em todo processo político de formulação. Ponto que favoreceu o bloco defensor das políticas de cotas na correlação de forças. Tal participação foi destacada e teorizada por Santos (2007). Segundo informações dos textos, pode-se afirmar que o movimento negro participou de forma manifesta e latente em todo processo de formulação da política de cotas para negros na UnB, ou seja, desde a elaboração, passando por sua sustentação nas discussões, na pressão pela votação e aprovação da proposta. Segundo Santos (2007, p. 411), a participação “latente” do movimento negro pode ser constatada na influência que o ex-doutorando negro

⁵⁶ Sobre o caráter “extraordinário da reunião” (ver Santos (2007, p. 364, nota 231). Para se ter uma noção da frequência nas reuniões do CEPE, segundo Santos (2007), a média de participação nas reuniões do CEPE era de 37 conselheiros (p. 365, nota 232) e na reunião de 06 de setembro de 2002 haviam 33 conselheiros, em que foi apresentada a proposta de cotas (SANTOS, 2007, p. 382).

⁵⁷ Segundo Santos (2007), o reitor, à época, não se “empenhou para a aprovação da proposta de cotas para negros” (p. 394, nota 254).

⁵⁸ O NEAB/UnB, à época, era coordenado pelo professor Nelson Inocência e o Coletivo de Estudantes Negros se chamava “EnegreSer”.

Arivaldo Lima Alves e o militante e intelectual negro Hélio Santos provocaram nos professores José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato, formuladores da proposta (SANTOS, 2007, p. 411-414).

Como já mencionado, o “caso Ari”⁵⁹ e, principalmente, a atitude do doutorando em não se conformar com a injustiça, parece ter sido determinante para sensibilizar os professores a se tornarem aliados na luta antirracista. Essa percepção foi confirmada pelo próprio professor José Jorge de Carvalho: “a proposta de cotas da UnB foi uma resposta política que Rita Segato e eu demos à reprovação injusta de Arivaldo Lima Alves” (CARVALHO, 2006, p. 70). E em entrevista a Santos (2007, p. 411), afirmou Carvalho: “Nossa proposta de cotas foi uma forma de politizar, à escala da UnB como um todo, o conflito que vivíamos no âmbito interno do Departamento de Antropologia, provocado pelo ‘caso Ari’”. A influência do militante Hélio Santos, confirmada por José Jorge, aconteceu quando esse intelectual negro participou na UnB, em agosto de 1998, enquanto coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), de um seminário em que defendeu as políticas de ação afirmativa para a população negra (SANTOS, 2007, p. 411). Conforme registro de entrevista, afirma o professor Carvalho: “Lembro-me bem que no final da discussão o professor Hélio Santos disse que ‘alguma compensação para a população negra é necessária’ e essa frase repercutiu em mim por muito tempo, junto com a nossa conversa final da qual você também participou” (*apud* SANTOS, 2007, p. 412).

Outra evidência da participação ativa do movimento negro pode ser constatada no processo de tramitação e discussão da proposta junto à comunidade universitária da UnB. Segundo as informações, um grupo de militantes negros centralizados em torno do NEAB e do Coletivo de Estudantes Negros (EnegreSer) desempenhou um papel político de demandar e sustentar a discussão junto à comunidade interna, conforme depoimento de dois conselheiros registrados por Belchior (2006):

O Enegreser, ele foi se fortalecendo e durante o processo já era um grupo que pressionava e levavam pessoas para pressionar, levaram o Edson Cardoso, o Humberto Adami, o Ivair apareceu lá como uma figura do governo pressionando. O Edson como uma pessoa do Movimento Negro, o Jorge e a Rita. (Conselheiro (f) 12 *apud* BELCHIOR, p. 84).

⁵⁹ Cf. Carvalho (2002, p. 69-71).

E outro conselheiro declarou o seguinte:

É claro que nós tínhamos um trabalho de mais de quatro anos, do professor Jorge e da professora Rita e, sobretudo também, e aí acho que mais fundamental ainda, principalmente o ENEGRESER, pois teve, tem e continuará a ter um papel fundamental nesse trabalho, no sentido de ser o movimento social responsável por demandar as expectativas junto à UnB. (Conselheiro (m) 5 *apud* BELCHIOR, p. 84).

O reconhecimento do fundamental papel do movimento negro na sustentação das discussões sobre PA para estudantes negros na UnB pode ser constatado também no histórico do processo feito por Moura (2004), ao informar que a aprovação do plano de metas nessa universidade foi “fruto de longo debate”, chamando a atenção para alguns eventos que antecederam a votação. No registro a pesquisadora destaca a participação do Neab da seguinte forma:

[...] promovido pelo núcleo de estudos afro-brasileiro (Neab/UnB), coordenado pelo professor Nelson Inocêncio, pelo dupla de pesquisadores do Departamento de Antropologia da UnB, José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato [...] (MOURA, 2004, p. 218).

A participação do movimento negro, como grupo de pressão, parece-nos ter sido importante sobretudo na reunião em que foi votada e aprovada a proposta de cotas. Essa percepção também parece ser sustentada em Santos (2007) e em Belchior (2006), já que esses autores destacam a “participação política” do movimento negro como componente importante nesse processo. Em Santos esse aspecto é mais enfatizado, ao descrever o “clima político” daquela reunião o autor destaca a “pressão moral” exercido pelo movimento negro sobre os conselheiros indecisos. Assim registrou: “[...] pensamos que o que esse conselheiro denominou ‘clima político’ era, de fato, uma pressão moral dos Movimentos Sociais Negros por educação de qualidade para a população negra” (SANTOS, 2007, p. 303).

Assim, na reunião que votou e aprovou a proposta de PA pode-se afirmar que o movimento negro também foi fundamental no sentido de provocar o que, em termos políticos, se pode denominar de constrangimento “moral” (SANTOS, 2007). Nos textos-documento, as participações de militantes negras merecem destaque nessa ação de constrangimento moral. Tem-se as falas de estudantes negras do Coletivo EnegreSer e das militantes negras Petronilha Silva e Matilde Ribeiro, respectivamente, conselheira do Conselho Nacional de Educação e Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial na época. Santos registrou

isso da seguinte forma: “Pressão essa que se manifestou sobre os conselheiros por meio não só das falas, argumentos e presenças da ministra Matilde Ribeiro e da professora Petronilha Silva, mas também dos militantes do EnegreSer, entidade negra constituída por alunos da UnB” (SANTOS, 2007, p. 403).

A participação do EnegreSer também foi destacada por uma conselheira que participou da reunião nos seguintes termos:

Foi emocionante. O Conselheiro (f) 18 foi uma surpresa, porque ele quase nunca se manifestava, depois que a estudante Ana Luiza Flauzina, do ENEGRESER, falou, bem emocionada, que tava cansada de discutir, ela tava exigindo, aí o conselheiro (f) 18 falou e defendeu a votação ali. (Conselheiro (f) 12 *apud* Belchior, p. 93).

Com relação a presença e participação da professora Petronilha Silva e da ministra Matilde Ribeiro, vale destacar que o significado das suas participações pode ser pensado a partir da condição que disponham naquela época. Como duas militantes negras nacionalmente reconhecidas, elas personificavam duas representações. Ao mesmo tempo, eram representantes do movimento negro e representantes do governo federal e do Conselho Nacional de Educação. Fazendo um distanciamento da questão, percebe-se que ambas ocupavam os cargos no governo federal, sobretudo, porque eram (são) militantes negras e estando no governo federal tiveram a possibilidade de manifestarem como militantes negras naquela reunião. Ou seja, uma condição parece-nos ter qualificado a outra. Alguns conselheiros reconheceram o significado da presença da professora Petronilha Silva e da ministra Matilde Ribeiro. Conforme registrou Belchior:

Um dos fatores fundamentais que eu acho que gerou uma aprovação unânime, com exceção dos representantes estudantis, porque uns se abstiveram e outros até votaram contra, foi a presença da Conselheira Nacional de Educação, a Petronilha e a ministra Matilde Ribeiro. (Conselheiro (m) 5 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 90).

Outra conselheira destacou que talvez a presença das duas militantes negras e, à época, membros do governo federal talvez tenha tido um “peso político muito grande”, conforme registrou Belchior (2006):

[...] A segunda questão é que eu acho que havia na época uma mobilização significativa, não só por parte dos estudantes, como de outras instituições, como entidades que tiveram presentes no dia da votação e isso tem um peso político muito grande e talvez tenha contribuído para que alguns indecisos tivessem se manifestado favoravelmente [...] a própria Petronilha, a Matilde teve uma série de fatos anteriores e posteriores que trazem toda essa questão. (Conselheiro (f) 11 *apud* Belchior, 2006, p. 85).

Assim, parece-nos que o processo de votação e aprovação da proposta de cotas para estudantes negros na UnB foi resultado de uma “cuidadosa articulação política” promovida por uma coalizão de pessoas favoráveis às PA para estudantes negros que contou também com a decisiva participação de militantes do movimento negro que à época ocupavam cargos na administração pública federal e também dos estudantes negros que estavam na base estudantil da Universidade.

A presença de ambas [Petronilha Silva e Matilde Ribeiro] na reunião do CEPE, dos autores da proposta e de um público composto por estudantes e ativistas do grupo EnegreSer (que apoiavam abertamente a aprovação das cotas), associado ao fato de que naquele momento o governo federal, sob pressão dos Movimentos Sociais Negros, defendia discursivamente propostas como essa, ou muito semelhantes a ela, criou, segundo alguns conselheiro, um “clima político” favorável a aprovação dessa política pública para os estudantes negros (SANTOS, 2007, p. 402).

Com relação à cobertura da imprensa (mídia), considerada importante “ator social” nesta tese, os textos-documento quase não apresentaram informações de participação. Nos textos estudados, as informações sobre a mídia aparecem mais no sentido contextual (BELCHIOR, 2006; SANTOS, 2007) e referencial (CARVALHO, 2006), do que no sentido analítico. Esse fato permite-nos apontar, pelo menos, duas hipóteses para a ausência de análises sobre a cobertura midiática local⁶⁰. A primeira é que essa ausência se deve ao fato de que os textos-documento estudados, nesta etapa do processo, são trabalhos acadêmicos (tese, dissertação e capítulo de livro). Portanto, estes estudos tinham seus objetos de análise bem delimitados. A segunda é que essa ausência se deve ao fato da mídia não ter percebido a importância da discussão e a votação da proposta de PA na UnB como um fato social relevante nesse momento de formulação.

A primeira hipótese parece-nos ser mais razoável. Mesmo porque em uma rara referência sobre a mídia que apareceu no depoimento de um professor da

⁶⁰ No estado da arte da produção acadêmica sobre política afirmativa na UnB (teses e dissertações) feita por Santos (2013, Capítulo 4) consta uma tese de doutorado que aborda o discurso sobre política de cotas na imprensa. Ao ler o resumo dessa tese constatamos que o material analisado aborda o período de janeiro de 2002 a dezembro de 2003. Cf. MARTINS, André Ricardo Nunes. **A polêmica construída: racismo e discurso da imprensa sobre a política de cotas para negros**. Tese (Doutorado em Linguística) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004. Também encontramos um estudo na internet sobre a cobertura da PA na UnB do Jornal Correio Braziliense. Entretanto, esse estudo analisou sete peças publicadas no período compreendido entre março de 2004 a julho de 2004, ou seja, período do primeiro vestibular com política de cotas para estudantes negros. Cf. BEZERRA, Moisés Rodrigues. **A Cobertura do Jornal Correio Braziliense sobre a Política de Cotas Universitárias**. (monografia conclusão de curso em Jornalismo), Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2007.

Universidade existe forte indício de cobertura midiática do processo. Vale lembrar que as entrevistas de Belchior foram feitas dois anos depois da aprovação da PA. Contudo, tal professor fez crítica a certa superficialidade da cobertura feita pela imprensa sobre a proposta de PA apresentada na UnB.

Os professores (m) A e (f) B, eles acabam entrando em consonância com os propósitos do Movimento Negro, é diferente da leitura da imprensa, porque muitas vezes a mídia pensava assim: “Ações afirmativas – professor (m) A” [...] A mídia entendia assim: “o cara inventou”, não! o cara não inventou, na verdade se aliou ao processo, acho que é fundamental que se entenda isso [...] (Professor (m) C *apud* BELCHIOR, 2006, p. 51).

O período compreendido entre a aprovação da proposta de PA para estudantes negros, em 06 de junho de 2003, e o primeiro vestibular para o segundo semestre de 2004, segundo os registros, parece-nos ter sido intenso. Conforme artigo de Moura (2004), depois de nomeada a “comissão de implementação”, desenvolveu-se o processo de implementação do plano de metas. Na síntese sobre o trabalho da comissão, destaca-se realização de reuniões internas, com militantes do movimento negro, representantes do governo federal e outras universidades, bem como contatos diversos. Ao mesmo tempo, delineou-se as características básicas dos programas indicados no Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial. O referido texto-documento ainda informa sobre o edital do primeiro vestibular com PA. Registrou-se no referido edital o seguinte: “[a] UnB destinou 20% vagas para a concorrência para candidatos negros” e que os candidatos que optasse pelo sistema de cotas, “no ato da inscrição ao vestibular”, seria “fotografados individualmente para arquivo e posterior homologação do pedido de inscrição.” E que uma “comissão de homologação examinará os pedidos de inscrição.” (MOURA, 2004, p. 227).

Desta forma, no período de formulação da PA para estudantes negros na UnB, pode-se afirmar, com base nos textos-documento, a existência de um “litígio político” ainda que latente, ou melhor, ainda que sem registros de tensões abertas entre defensores/favoráveis e opositores/contrários. Os indícios desse litígio podem ser evidenciados, por um lado, pelo ambiente e conjuntura hostil (maioria de professores e alunos de pós-graduação contrária à proposta de PA para estudantes negros) e pela resistência de professores e conselheiros do CEPE em não participar das discussões sobre a proposta de política de cotas; e por outro lado, no cuidado

do grupo defensor em construir uma “articulação”, bem como as “condições políticas” necessárias para a votação e aprovação dessa política na UnB.

Quando Belchior (2006) realizou as entrevistas, dois anos depois da aprovação da proposta, alguns conselheiros manifestaram certo desconforto com relação ao processo de formulação da política alegando que a referida proposta não teria sido “suficientemente debatida”.

Eu tenho reserva quanto às cotas, o assunto não foi suficientemente debatido para que isso fosse colocado, foi uma coisa colocada de modo atropelado, foi colocado em pauta, discutido numa reunião, aprovado nessa mesma reunião. Acho que seria bom discutir mais, até para provar com mais embasamento, mas eu sinto que houve uma certa pressão, no sentido de levar a universidade numa dianteira em relação a esse aspecto. (Conselheiro (m) 7 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 86).

No mesmo sentido, conforme já destacado, o único conselheiro que votou contra a política de cotas manifestou falta de tempo para discutir a proposta com sua base. Portanto, sugerindo falta de consenso na/com a base representada:

Eu entendia que pra gente votar isso que havia a necessidade de a gente discutir isso nas nossas bases porque eu estava no CEPE enquanto representante do IQ, eu sentia necessidade de discutir com os meus pares [...] Se eu tiver oportunidade de ouvir os meus pares, discutir, eu posso até ir lá e representar a posição do meu grupo. Nesse caso não houve tempo pra isso. Então o grupo tem que assumir a minha posição, eu votei dessa forma porque era a minha posição naquele momento. (Conselheiro (m) 9 *apud* Belchior, 2006, p. 87).

Em contrapartida, a percepção dos conselheiros favoráveis parece indicar que a discussão foi feita de forma suficiente para que os conselheiros e a comunidade universitária pudessem se informar sobre a política. Tal percepção pode ser constatada a partir de alguns depoimentos de conselheiros concedidos à Belchior (2006). Conforme registrou o autor: “Não, acho que se teve tempo suficiente para discutir. A gente trouxe pesquisadores de várias universidades pra falar com o conselho, acho que deu tempo pra falar com o Conselho, debater...” (Conselheiro (f) 12 *apud* BELCHIOR, p. 84). Em outro registro: “Não havia uma pressão para que isso acontecesse. O que aconteceu foi fruto de uma discussão que o professor José Jorge e a Rita vinham trazendo de longa data que se acumularam e que resultaram no posicionamento do conselho.” (Conselheiro (f) 17 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 95). E ainda:

Eu acho que as informações fundamentais foram prestadas, foram trazidas pessoas especializadas, teve um seminário anterior com palestras, com dados que foram explicadas informações com os indicadores do IBGE, DIEESE, a própria Petronilha, a Matilde teve uma série de fatos anteriores e posteriores que trazem toda essa questão. (Conselheiro (f) 11 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 85).

A divergência entre as percepções dos conselheiros favoráveis e contrários reforça a ideia de “litígio político” no processo de formulação da PA para estudantes negros na UnB. Sendo assim, com as informações obtidas a partir dos textos-documento, o processo de formulação da PA na UnB pode ser compreendido como típico processo de disputa política. Nas palavras de um conselheiro, registradas por Belchior (2006), esse processo levou em conta “a correlação de forças”, a “natureza da questão”, a “exigência da universidade”, a “expectativa que se tinha” e os “inúmeros preconceitos” presentes nessa universidade. Ou seja, considerou-se a “cultura interna da organização” e isso evidencia certa racionalidade política no processo de formulação da PA (Conselheiro (m) 05 *apud* BELCHIOR, 2006, p. 94-95).

B) Processo de implementação: acesso e permanência

Para a descrição do processo de implementação da política de cotas na UnB, utilizamos nove (9) textos-documentos (CARVALHO, 2005; SEGATO, 2005; MAIO e SANTOS, 2005; MULHOLLAND, 2006; HOLANDA, 2008; VELLOSO, 2009; FERREIRA, 2009; SANTOS, 2013; Relatório CEPE, 2013). O texto de Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos (2005) constitui uma veemente crítica ao mecanismo de seleção e homologação das candidaturas à política de cotas raciais da UnB. Por sua vez, os textos dos professores José Jorge de Carvalho (2005) e Rita Laura Segato (2005) são duras respostas ao texto de Maio e Santos. Estes textos tratam especificamente do processo de seleção, mas não são exclusivos. Outros textos também tratam desta questão, o que já indica a relevância da questão para a evolução da política de forma geral.

Já o texto de Timothy Mulholland (2006), à época reitor da UnB, discorre sobre a experiência da UnB com relação a implementação de política de cotas para negros e também ajuda a compreender o posicionamento da administração central da universidade em relação a tal política. Maria Auxiliadora de P. G. Holanda (2008) em sua dissertação de mestrado desenvolve uma pesquisa qualitativa, por meio de

entrevistas com alunas cotistas do curso de direito e do curso de pedagogia da UnB. Erika do Carmo Lima Ferreira (2009) em sua tese de doutorado também realiza pesquisa qualitativa, por meio de entrevista, com estudantes cotistas da UnB de vários cursos. Ambos os textos foram utilizados nesta tese porque destacam a percepção dos/as beneficiários/as diretos da política. A partir de seus depoimentos pode-se constatar a percepção dos estudantes sobre o desenvolvimento da política no contexto da UnB.

O texto de Jacques Velloso (2009) trata do desempenho dos alunos cotistas e evidencia um esforço empreendido por vários pesquisadores em produzir dados que ajudasse a declinar o argumento de que as PA iriam baixar a qualidade do ensino nas universidades públicas. O relatório de pós-doutorado de Sales Augusto dos Santos (2013) constitui em uma sistematização da pesquisa realizada pelo autor sobre o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas da UnB. Por ser uma pesquisa relativamente recente, o texto apresenta informações mais conclusivas sobre o processo de implementação de PA no contexto da UnB, bem como no contexto nacional. O Relatório/Cepe (2013) é uma produção da UnB e sintetiza dados sobre trajetória acadêmica de cotistas e não-cotistas entre os anos de 2004 e 2012. A maioria dos textos aqui apresentados não foi produzida com a finalidade de estudar a disputa política em torno da PA, mas, revelam dados, informações e posicionamentos dos seus autores que ajudam na compreensão desta questão.

Do ponto de vista da correlação de forças política, é possível afirmar que a etapa de implementação da política de cotas para estudantes negros na UnB - nos aspectos do acesso e da permanência - continuou hegemonicamente favorável ao bloco formado por pessoas que defendiam e apoiavam o sistema de cotas para negros, pelo menos imediatamente ao início de sua implementação. Contudo, não se pode acreditar, a partir dessa afirmação, que a implementação da PA foi totalmente bem sucedida e, muito menos, que nessa Universidade houve uma tendência monolítica favorável à política de cotas. Pelo contrário, nos textos-documento, podem-se encontrar indícios de falhas no monitoramento da política, por exemplo, no processo de seleção (CARVALHO, 2005, SEGATO, 2005; SANTOS, 2013) e na consolidação de dados sobre cotistas e não-cotistas (SANTOS, 2013).

Além disso, é possível identificar nos textos que abordaram o cotidiano universitário da UnB indicativos da tendência que denominamos “**resistência conservadora**” ao sistema de cotas para negros (HOLANDA, 2008; FERREIRA,

2009). Neste caso, a resistência foi explicitada em comentários e atitudes preconceituosos de uma perspectiva racial. O que de certa forma confirma o contexto acadêmico hostil para a implementação das políticas cotas para estudantes negros sugerido nos estudos de Santos (2007).

No que diz respeito à política de acesso, os textos-documentos indicam uma “mudança significativa” no processo de seleção dos candidatos, a partir do primeiro semestre de 2008. A UnB acabou com procedimento de homologação da inscrição por meio de fotografia e manteve uma “entrevista pessoal com uma banca avaliadora” que passou a acontecer depois das provas⁶¹. Assim, os candidatos que não tivessem a homologação da inscrição, eram eliminados do processo (VELLOSO; CARDOSO, 2011, p. 227). Como na UFPR, na UnB a normatização da política foi definida posteriormente à aprovação da mesma. Neste caso, parece-nos que os procedimentos operacionais ficaram por conta da “comissão de implementação” da política indicada pelo CEPE (cf. MOURA, 2004). Com o objetivo de evitar “fraudes” no processo de inscrição de candidatos, optou-se pelo estabelecimento de um procedimento que exigia dos candidatos a autotranscrição como negro, além da heterotranscrição por meio de análise de fotografia por uma comissão de homologação da inscrição (MOURA, 2004; MULHOLLAND, 2006).

Este procedimento se converteu em um dos principais pontos de crítica da política na UnB e gerou grande polêmica nacional. As críticas aos procedimentos de homologação de inscrição na política de cotas da UnB partiram tanto de pessoas favoráveis (CARVALHO, 2005; SEGATO, 2005) quanto de pessoas contrárias (MAIO e SANTOS, 2005). Obviamente, as críticas advindas de um e outro lado tiveram objetivos muito diferentes. Contudo, esse dado pode ser indicativo de certa autonomia política para implementação do Plano de Metas de Integração Étnico e Racial na UnB. O que pode ter contribuído para que a mudança no processo somente fosse efetuada após um fato concreto e incontestável de falha no processo de análise por fotografia. Holanda (2008) ao fazer referência a sua participação em um seminário de *hip hop* do Distrito Federal e entorno entre os dias 08-10 de junho de 2007 no auditório II Candangos da UnB, registrou o seguinte: “[...] nesses dias a mídia impressa e televisiva vinha dando espaço a uma polêmica em torno do caso de dois gêmeos negros que prestaram vestibular na UnB, e apenas um deles havia

⁶¹ Processo semelhante ao da UFPR. Conforme informação em Porto (2011), as entrevistas dos candidatos à política de cotas com a banca de validação passou por mudanças em 2011.

sido aceito como negro” (HOLANDA, 2008, p. 69). Segundo Santos (2013, p. 164): “A comissão examinadora [...] fez a revisão do caso, após recurso do candidato recusado, e o aprovou também para fazer o vestibular pelo sistema de cotas para estudantes negros.”

De fato, o procedimento de homologação por fotografias, parece-me não ter evitado as fraudes ou burlas por parte de estudantes brancos. Em sua pesquisa, Santos (2013) apontou fortes indícios de que esse procedimento de homologação das inscrições não foi eficiente. Entre outras coisas, esse autor ressaltou que na sua pesquisa com estudantes egressos do sistema de cotas da UnB pelo menos 1,7% dos entrevistados se declararam brancos e amarelos. Além disso, Santos (2013, p.165) registrou o depoimento de um professor de pré-vestibular, à época, que afirmava que alunos usavam creme ou sessões de bronzamento uma semana antes de serem fotografados para enegrecer. A falha no procedimento de homologação da inscrição por meio de fotos também foi percebida por uma aluna cotista entrevistada por Ferreira (2009). Conforme registrou a pesquisadora: “O sistema de cotas em partes é meio que injusto, porque pessoas brancas estão passando pela seletiva, né. Tira uma foto lá e sei lá quem julga ele dizendo que ele é negro. Os brancos tão passando.” (Estudante do curso de Geologia *apud* FERREIRA, 2009, p. 87).

Finalmente, vale destacar que a política de acesso para estudantes negros na UnB foi modificada em 2014, ano previsto para a revisão no Plano de Metas. Segundo informações divulgadas pela imprensa⁶², em reunião o CEPE decidiu por 32 votos favoráveis, 7 contrários e nenhuma abstenção reduzir a “reserva de vagas para negros” de 20% para 5%. Essa mudança foi mais uma forma de se adaptar às mudanças determinadas pela Lei 12.711/12 que obrigou as instituições federais a reservarem 50% das suas vagas a estudantes egressos da escola pública, dentro dessas vagas um percentual reservado a pretos, pardos e indígenas. Ou seja, além das subcotas definidas pela Lei de Cotas, a UnB manteve um mínimo de cotas raciais. O reitor à época afirmou o seguinte: “a universidade vai cumprir a lei federal (Lei 12.711/12). Mas a UnB considera que, mais do que a lei, além do que está na lei, é preciso uma cota extra, digamos assim, para alunos negros sem nenhuma restrição social”. Uma comissão trabalhou durante um ano para formular a proposta

⁶² Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-04/unb-mantem-sistema-de-cotas-para-negros>> Acesso em 03/02/2016.

levada ao Conselho da UnB e, segundo o professor José Jorge de Carvalho, membro da comissão, chegou-se ao percentual de 5% como forma de “complemento às exclusões e aos retrocessos causados na UnB pela Lei” (12.711/12).

Com relação à política de permanência, os textos-documento analisados apontam alguns indícios que permitem afirmar uma condição “relativamente” favorável. Por exemplo, o então vice-reitor que compôs a linha de frente do bloco que defendia a proposta de implantação da política de cota tornou-se reitor, em 2005⁶³. O então reitor participou de eventos externos, como na primeira Conferência Internacional da Rede de Estudos de Ação Afirmativa (REAA), em janeiro de 2005, no Rio de Janeiro (MULHOLLAND, 2006) e de eventos internos sobre política afirmativa. Ao analisar o depoimento da estudante cotista do curso de Geologia, Ferreira (2009, p. 74) registrou o seguinte: “Comenta, com um quê de ironia, que recebeu a bolsa, pelo fato de ser cotista, do próprio reitor, que a abraçou, fez-se fotografar, ‘fez uma média’”. Do ponto de vista político, esses gestos, ainda que simbólicos por parte da administração central, podem ter significado e representado certo comprometimento com a política de cotas para estudantes negros. Outro “ator social” que merece destaque nessa etapa de implementação é o movimento negro, sobretudo no que se refere à sua base estudantil. Aspecto que abordaremos mais adiante.

Destaca-se também nos textos-documento, como parte da implementação da política de cotas na UnB e, especialmente da política de permanência, a criação do Centro de Convivência Negra (CCN)⁶⁴. Este Centro de Convivência foi constituído como um “espaço institucional” que visava empreender uma política de valorização da cultura negra e de apoio aos estudantes cotistas⁶⁵ no interior da universidade. Santos (2013) registrou o seguinte:

⁶³ Trata-se do reitor, professor Timothy Mulholland que ficou a frente da UnB entre dos 2005-2008 quando se afastou em meio a um processo político tumultuado. Vale ressaltar que as escolhas dos reitores nas universidades, quase sempre, acontecem através de processo eleitoral. O processo se equivale a uma eleição para prefeito de uma cidade. Portanto, uma pessoa para assumir a reitoria precisa ter apoio majoritário da comunidade acadêmica (professores, técnicos administrativos e alunos). O professor Mulholland foi entrevistado por Belchior (2006) quando ocupava a função de reitor.

⁶⁴ Nos depoimentos das estudantes, existem várias referências ao “Programa Brasil Afroatitude”, Programa do Governo Federal desenvolvido em universidades que tinham políticas afirmativas para estudantes negros (Cf. HOLANDA, 2008; FERREIRA, 2009).

⁶⁵ Parece-nos que o CCN continuou suas atividades pelo menos até o ano de 2010 na UnB. Santos (2013) nos agradecimentos do seu trabalho de pós-doutorado registrou o seguinte: “Aqui não

O Centro de Convivência Negra (CCN) foi criado no ano de 2006. Ele está fundamentado no Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB (CEPE/2003), nos Atos da Reitoria nº 370 e nº 2.162 e na Resolução da Reitoria nº 27/2007, que instituiu o Programa de Combate ao Racismo e à Xenofobia da UnB. O CCN é um Centro de Custos da UnB vinculado diretamente à Reitoria. Ele tem como missão a valorização das culturas negras a partir da promoção das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão das relações raciais, como também do reconhecimento e enfrentamento do racismo, da discriminação racial e intolerâncias correlatas, buscando reforçar as condições de permanência e de integração dos estudantes negros na UnB (SANTOS, 2013, p. 105-106, nota 84).

Ao analisar um fragmento da entrevista da aluna de Geologia, Ferreira (2009) registrou: “Logo que ingressou na UnB, conseguiu uma bolsa da Fundação Universidade de Brasília (FUB), por intermédio do CCN, para trabalhar num projeto com os quilombolas no Sítio Histórico Calunga” (FERREIRA, 2009, p. 73). O CCN parece-nos ter sido também um espaço de apoio para a pesquisadora em contato com os/as estudantes: “O contato com as/os estudantes começou no segundo semestre de 2006, com o apoio do CCN [Centro de Convivência Negra]” (FERREIRA, 2009, p. 69).

Como já mencionamos, estes fatos e dados sobre a implementação da política nos seus duplos aspectos, acesso e permanência, não podem levar à crença de que essa instituição teve uma prática monolítica na condução da política de cotas. Mesmo porque os indícios de “resistência” por parte de opositores às PA para estudantes negros indicam sua persistência. Politicamente, esta resistência parece ter continuado bastante forte, sobretudo no cotidiano acadêmico, conforme evidências constantes nos relatos de algumas alunas entrevistas nas pesquisas de Ferreira (2009) e de Holanda (2008). Além disso, a PA implementada na UnB tornou-se mote para a crítica de opositores em nível nacional.

A despeito de uma atuação favorável por parte da administração central na UnB, pelo menos nos primeiros anos da etapa implementação, os textos-documentos evidenciam a persistência da “**resistência conservadora**”. Aqui o que chamamos resistência é uma vontade manifesta, em termos discursivo e prático de conter ou até por fim a um processo de mudança social. Esta pode ser constatada a

podemos deixar de agradecer à professora Deborah Silva Santos, do Departamento de Museologia da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília. Como Assessora de Diversidade da universidade, assim como Coordenadora do Centro de Convivência Negra (CCN) da UnB, entre janeiro de 2009 e julho de 2010, ela acreditou em nossa pesquisa e a apoiou sem tergiversação, assim como foi responsável pela contratação dos dois excelentes pesquisadores [...]” (SANTOS, 2013, p. 8).

partir de acontecimentos cotidianos, como comentários, posicionamentos de professores e de alunos dentro e fora da comunidade universitária da UnB.

Uma importante manifestação dessa resistência conservadora foi em relação ao processo de homologação da inscrição dos estudantes cotistas. Exemplificando uma ampla polêmica em torno desses procedimentos, na sociedade e no âmbito das ciências sociais, arrolamos um debate publicado pela Revista *Horizontes Antropológicos* e, em particular, as críticas feitas por Maio e Santos (2005) aos procedimentos adotados para a homologação das inscrições dos estudantes cotistas⁶⁶. Críticas que apontavam para uma posição radicalmente opositora à política de cotas, cujo critério racial fosse considerado como mecanismo de identificação dos beneficiários. Também destacamos os aspectos das respectivas respostas de Carvalho (2005) e de Segato (2005).

No texto, Maio e Santos (2005) criticaram o procedimento de homologação da inscrição dos candidatos à cotas e insinuam um teor político implicado na prática burocrática-acadêmica da UnB. Dessa forma, os autores fazem uma forte crítica a utilização de características raciais como mecanismo de identificação dos beneficiários das PA no Brasil. Conforme registraram: “O vestibular da UnB transformou-se em uma espécie de ‘pedagogia racial’, de conversão identitária de pardos e pretos em ‘negros’, culminando no trabalho da comissão encarregada de identificar os ‘verdadeiros’ beneficiários das cotas” (MAIO e SANTOS, 2005, p. 193, grifo dos autores). Tais autores também sugeriram que, no contexto brasileiro, seria quase impossível de se determinar quem é negro. E, portanto, haveria uma dificuldade quase que intransponível de se implementar políticas públicas baseadas em critérios raciais. Conforme registraram: “Estamos nos referindo à elevada dose de contexto situacional e de ambiguidade que, como amplamente conhecido, marcam as percepções sobre raça no Brasil [...]” (MAIO e SANTOS, 2005, p.196).

⁶⁶ A discussão que expomos aqui sobre o procedimento de homologação da inscrição de estudantes cotistas na UnB não foi isolada, ou seja, parece ter havido várias manifestações favoráveis e contrárias. Segundo Maio e Santos (2005, p. 183-4), “Não surpreendentemente, os eventos da UnB geraram acalorados debates no âmbito da sociedade civil, com posicionamentos desde apoios explícitos, oriundos do movimento negro e de setores da academia (Carneiro, 2004a, 2004b; Carvalho, 2004; Diniz; Medeiros, 2004; Féres Júnior, 2004; Segato, 2004) [Em nota de rodapé citam réplica de dirigentes da UnB: “Mulholland, 2004a, 2004b; Rabelo, 2004)] até críticas veementes. Nesse caso, o vestibular da UnB chegou a ser rotulado de “tribunal das raças” (Folha de São Paulo, 2004). Foram feitas ainda alusões aos paralelos entre o que estava acontecendo em Brasília com práticas tipológicas de identificação racial que foram comuns no passado no âmbito da antropologia física e da medicina legal, e que são vistas de forma crítica pelas ciências sociais contemporâneas (Fry, 2004; Góes, 2004; Grin, 2004a; Pires, 2004; Ribeiro, 2004; Santos, 2004a, 2004b; Santos; Maio, 2004a, 2004b, 2004c).”

Em crítica explícita à comissão e à participação de antropólogo na comissão estabelecida para identificar os beneficiários das cotas na UnB, os autores registraram o seguinte:

No caso do vestibular da UnB, a ‘ciência ordinária’ efetivou-se em uma ‘antropologia das raças’. Nessa ‘antropologia das raças’, o papel do antropólogo esteve longe daquele de monitoramento ou balizamento da dinâmica de classificação para fins de homologação racial (MAIO e SANTOS, 2005, p.198, grifo dos autores).

Em tom conclusivo, os autores registraram: “a ‘antropologia das raças’, peça de engenharia tecnoburocrática criada para dar objetividade ao processo seletivo da UnB, mostrou-se uma entidade potencialmente geradora de fortes tensões no cenário da antropologia contemporânea” (MAIO e SANTOS, 2005, p. 206). Ou seja, além de sugerirem que a comissão desempenhava um papel similar ao de um “tribunal racial”, como em épocas passadas, parece-nos que os autores desenvolveram uma crítica que atingiu diretamente os professores antropólogos elaboradores e apoiadores da proposta de PA na UnB. E os professores antropólogos José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato parecem ter percebido isso.

Em resposta aos autores mencionados acima, estes professores destacaram o posicionamento político dos mesmos e dos antropólogos, geralmente brancos, em relação as PA para estudantes negros nas universidades públicas. Para Segato (2005, p. 279), o “cerne do argumento dos autores” era de convencer sobre a inviabilidade de um “sistema de cotas para negros na universidade”.

[...] se somente a autodeclaração é legítima e o fenótipo se dilui como parâmetro para a política inclusiva, então estamos expostos a todo tipo de argumento por parte dos interessados e à ampliação indefinida dos critérios que qualificam para participar. Com isso, sem clientela claramente definível, toda a política cai por terra [...] (SEGATO, 2005, p 279).

Carvalho (2005) registrou essa questão da seguinte forma:

Essa discussão, portanto, que fraseamos de “acadêmica”, é uma outra forma de expressar posições políticas e éticas, sobretudo no que se refere à manutenção ou transformação das desigualdades e discriminações raciais no nosso meio universitário (CARVALHO, 2005, p. 237).

Ainda nesta perspectiva de evidenciar o posicionamento político dos autores, o professor Carvalho sugeriu a existência de um vínculo entre a posição política dos

autores, a ABA (Associação Brasileira de Antropologia) e os fatos de caráter racistas que envolveram o Departamento de Antropologia da UnB. Obviamente, um vínculo estabelecido para fazer oposição às PA implementadas em benefício de estudantes negros nessa instituição. Carvalho (2005) registrou:

É este precisamente o eixo central do meu comentário: tentar compreender os vínculos de membros da cúpula da antropologia brasileira com o processo de cotas na UnB (mediados, em vários casos, pela reação corporativa provocada pelo Caso Ari) e do qual surgiu, no final do processo, a opção pelas fotos, justamente quando os antropólogos proponentes deixaram de participar do processo de implementação (CARVALHO, 2005, p. 242).

Em defesa da condição de antropólogos envolvidos no processo, como formuladores e apoiadores, da política de cotas para estudantes negros na UnB, os dois professores antropólogos também se posicionaram contra os procedimentos adotados para a homologação das inscrições dos estudantes cotistas. Contudo, suas justificativas não giravam em torno da impossibilidade de se definir quem é negro no Brasil.

[...] sou contrário às fotos e minha razão por discordar delas não é “científica”, mas política: as fotos despolitizam o posicionamento do sujeito ao transferir a responsabilidade de assumir sua condição racial para a comissão. O que espero da autodeclaração é que ela se generalize especularmente, de modo a alcançar não somente os candidatos ao vestibular pelas cotas, mas também a nós, acadêmicos brancos que nunca nos assumimos como tais. (CARVALHO, 2005, p. 244).

Segato (2005), por sua vez, se defendeu da acusação, afirmando que no texto da proposta da política de cotas que elaboraram não havia nenhuma recomendação no sentido de adoção de métodos com fotografia para identificação de beneficiários. Conforme registrou: “Não somente ele não previa a prova fotográfica da negritude, como os autores reconhecem, mas incluía três órgãos suplementares para o acompanhamento do processo [...] Nenhuma delas foi considerada no processo de implementação.” (SEGATO, 2005, p. 276).

Tal discussão, à primeira vista, pode parecer que se desenvolveu distante do cotidiano da UnB, mas existem razões para se afirmar que isso se constitui um engano. Primeiro, porque foi amplificada pelos veículos midiáticos em nível nacional. Segundo, porque obrigou um posicionamento público em defesa do processo por parte da administração central da UnB. E terceiro, porque envolveu um setor acadêmico dessa universidade, no caso, o Departamento de Antropologia e,

consequentemente, as redes de socialização internas e externas que perpassam esse Departamento.

Um indício da existência de forte tensão interna na UnB foi o Departamento de Antropologia, onde o professor José Jorge de Carvalho⁶⁷ e a professora Rita Segato sofreram censura por terem se solidarizado com o orientando negro no incidente da reprovação injusta, em 1998. Carvalho, ao lembrar o desgaste que sofreu o doutorando, à época, registrou: “[desgaste] dele e também nosso: Rita Segato era coordenadora da Pós-Graduação e foi demitida sumariamente do cargo ao posicionar-se do lado de Arivaldo Alves; eu era seu orientador e sofri hostilidade por defendê-lo diante da maioria esmagadora dos colegas” (CARVALHO, 2005, p. 239). O professor também relaciona a pouca produção científica sobre PA no seu Departamento ao fato de os dois terem sido os formuladores da proposta. Ao ser questionado com relação a esse fato, já que a proposta tinha sido formulada por dois professores antropólogos, Carvalho apontou, entre outros fatores, as “opções epistemológicas da Antropologia acadêmica praticada no Brasil”, certo alinhamento de alguns antropólogos com o mito da democracia racial e essa questão bastante particular, conforme registrou Santos (2013):

A razão para que isso [produção acadêmica] não se deu tem que ver, penso eu, diretamente com o trauma departamental que você [Santos] bem conhece: o Caso Ari. Uma vez que as cotas estiveram vinculadas diretamente ao Caso Ari, elas se tornaram um tema interdito no Departamento – como se pesquisar o tema fosse remexer em um conflito muito pesado, e o ônus de abrir essa ferida cairia sobre o aluno que pesquisasse ações afirmativas. Somente assim posso entender a opção do aluno que defendeu a primeira dissertação no DAN de ter escolhido como orientador um professor que se posicionou pelo negativo no Caso Ari, em vez de ter escolhido um dos dois proponentes, que são obviamente mais especialistas no tema – em outras palavras, para parecer ‘neutro’ cientificamente e não sofrer retaliação (CARVALHO *apud* SANTOS, 2013, p. 145-146).

Este fato permite-nos inferir que no interior da comunidade universitária da UnB existiu núcleos de resistência contra à implementação da política de cotas. Esta suposição pode ser ainda mais adensada quando constatamos, nos textos-

⁶⁷ Vale ressaltar que o antropólogo José Jorge de Carvalho se autodeclarou racialmente branco e, portanto, afirmou ser traidor do “pacto racista no interior da academia branca”. “Trair os brancos é rejeitar e denunciar o pacto de silêncio e convivência com os inúmeros casos de racismo que ocorrem o tempo todo no meio acadêmico, com alunos e professores negros. Outra “traição” aos brancos foi estabelecer diálogos constantes com os acadêmicos e intelectuais negros, algo que os acadêmicos brancos não fazem e que não gostam, pois rompem o silêncio conivente. Enquanto os negros são silenciados, os privilégios da branquidade não são expostos [...]” (CARVALHO *apud* SANTOS, 2007, 415-416).

documento, registros que apontam para um contexto acadêmico bastante hostil à presença de estudantes negros cotistas. Um ambiente racialmente hostil não precisa de conflitos abertos, basta constituir-se num lugar onde as pessoas não podem ou não se sentem encorajadas a assumirem sua condição sociorracial, ou seja, quando as pessoas não são reconhecidas como sujeitos de direito ou parte integrante da comunidade. Tal hostilidade existiu no cotidiano da UnB, este fato é constatado quando se analisa o relato da pesquisa de campo de uma pesquisadora:

Por ser extremamente delicada a abordagem em função do preconceito que ingressos/as por meio das políticas de cotas ainda podem sofrer, não perguntamos de forma diretiva se o/a estudante é ou não cotista [...] A experiência mostrou que em ambientes mais descontraídos, os/as alunos/as sentiam-se mais a vontade em assumir sua condição. Os corredores e as lanchonetes, por exemplo, foram mais efetivos que as salas de aula, principalmente em cursos de alto prestígio (FERREIRA, 2009, p.69).

Nos dados de pesquisa com estudantes cotistas da UnB também aparecem registros de incidentes que a princípio podem parecer insignificantes, mas que na realidade têm grande potencial como ofensas raciais, pois são sutis e difusos. Portanto, esses eventos de resistência conservadora são difíceis de serem contestados e denunciados. Ainda mais quando envolve a relação professor/alunos. Uma situação de constrangimento foi relatada por Ferreira (2009), a partir da entrevistada com uma aluna:

[...] ao ser questionada sobre o preconceito na UnB, ela reconhece que ele existe e remete-se diretamente ao posicionamento de alguns/mas professores/as, especialmente, ao discurso de uma professora que se colocou abertamente contra o sistema de cotas em sala de aula, citando o ensino do Canadá, como exemplo que o Brasil deveria seguir. O argumento dos/as professores/as que Carmem ressalta se liga à defesa de que a desigualdade se resolveria se as oportunidades fossem iguais na educação de base (FERREIRA, 2009, p. 83-84).

Nota-se no relato que os argumentos dos professores apontados pela entrevistada da pesquisadora se referem a “educação de base”. Esta referência à educação básica converge com os dados coligidos por Santos (2007), já que segundo o autor entre os argumentos para se contraporem a política de cotas para estudantes negros na UnB, a falta de qualidade do ensino público foi o segundo argumento mais utilizado (15,0% das respostas). Na mesma linha de raciocínio, consta o depoimento de uma estudante cotista do curso de sociologia que relata os comentários de um professor desqualificando a produção acadêmica sobre os

movimentos sociais, entre os quais o movimento negro. Conforme registrou Ferreira (2009):

Aí depois teve uma aula mais na frente e tal aí ele [o professor] falou que tudo que escreviam sobre o Movimento Negro sobre o Movimento das mulheres sobre o Movimento Gay tudo isso ele falou que era panfletagem chegou na sala falando que isso aí era panfletagem [...] (Aluna do curso de Sociologia *apud* Ferreira, 2009, p 155).

Os fatos apresentados acima convergem no sentido do que estamos categorizando, nesta tese, como “resistência conservadora”, ou seja, evidenciam a contestação da política de cotas por meio de discursos pseudocientíficos e de hostilidades. Ainda que parece ter havido uma disposição proativa à política de cota para negros da administração central da UnB, nessa instituição a implementação dessa política não teve um sentido monolítico.

Nos textos-documentos que examinamos não constatamos nenhuma referência a ações judiciais por parte de estudantes. Contudo, podemos destacar, nessa etapa de implementação, um fato que se enquadra no que temos denominado **Judicialização da política**. Referimo-nos à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 186) ajuizada contra a política de cotas para estudantes negros da UnB pelo Partido Democratas (DEM) no Supremo Tribunal Federal (STF), em 2009 (Cf. Capítulo 5 desta tese).⁶⁸ Ainda que esse julgamento tenha se tornando uma questão nacional, já que a decisão produziu jurisprudência em nível nacional, é importante considerar que este litígio jurídico teve como objeto a legalidade das PA para estudantes negros na UnB. O que pensamos ser preciso ressaltar aqui é o fato de que essa ADPF poderia ter sido ajuizada contra outras universidades que possuíam PA com sistema de cotas para estudantes negros. Pode-se argumentar que a UnB era a mais importante dentre todas as universidades com sistema de cotas para estudantes negros, mas também não se pode desconsiderar que a universidade está localizada no Distrito Federal e, portanto, com maior probabilidade de possíveis vínculos ideológico-políticos e redes de socialização.

Como já mencionamos acima, nesta etapa de implementação da política de cotas para estudantes negros, consta nos textos-documento várias referências que permitem concluir que o movimento negro continuou atuando politicamente,

⁶⁸ Para uma compreensão desse processo que envolve diretamente a UnB, ver Santos (2013, Capítulo 2).

enquanto “ator social”, no interior da Universidade. A participação política do “EnegreSer” parece-nos ser reconhecida por professores, pesquisadores e estudantes. O professor José Jorge de Carvalho (2005) ressaltou a participação do Coletivo como legitimador do processo seletivo do sistema de cotas.

O EnegreSer engajou-se na luta pelas cotas desde o momento de sua formação, interveio com declarações decisivas na reunião de votação do Cepe, participou da Comissão de Implementação como convidado e foi também um ator político na legitimação do atual modelo das fotos. Sua participação na proposta de cotas, como processo político, exige complexificar a discussão dos autores, ao insistir no caráter racialmente posicionado de todos os envolvidos, e introduzir o protagonismo negro, não apenas ‘fora’, enquanto ‘movimento social’, mas também como ator dentro das universidades. (CARVALHO, 2005, p. 243, grifo do autor).

Nos depoimentos a Ferreira (2009), pelo menos dois estudantes fizeram referência ao Coletivo. Neste sentido destaca-se o relato da estudante que recorda a fala de uma integrante desse Coletivo em um projeto: “E teve até uma época que foi uma integrante, assim, do Enegre[S]er, né. Ela era do EnegreSer, aí ela foi lá no Projeto inclusive falar, né, sobre o movimento negro e tal, e abordou as cotas, né, sobre o sistema de cotas e tal [...]” (Estudante do curso de sociologia *apud* FERREIRA, 2008, p. 150). O movimento negro de base estudantil também esteve à frente de eventos de extensão nesse período.

A pesquisadora Holanda (2008), ao descrever o seu trabalho de campo afirmou ter participado de alguns eventos com o objetivo de se aproximar da temática das relações raciais e do “movimento negro jovem”. Os eventos que a pesquisadora afirmou ter participado foram: a) “I Encontro de Universitários Negros do Distrito Federal e entorno”, realizado 13 à 15 de outubro de 2005, no auditório da Reitoria da UnB. Segundo registrou Holanda: “O encontro foi organizado pelo EnegreSer, Coletivo Negro no Distrito Federal e Entorno” com apoio da UnB, NEAB e setores do governo federal (HOLANDA, 2008, p. 63); b) “A disciplina ‘Pensamento Negro Contemporâneo: reconhecendo um conhecimento silenciado’”, no primeiro semestre de 2006. A referida disciplina foi ministrada pelo professor e militante negro Ivair dos Santos (HOLANDA, 2008, p. 65); c) “Semana da África na UnB: um momento de reflexão sobre história da África”, organizado pelo Decanato de Extensão, estudantes negros brasileiros e africanos, em maio de 2007 (HOLANDA, 2008, p. 66); e d) “Seminário de *hip hop* do Distrito Federal e Entorno”, em 08-09-10 de junho de 2007 (HOLANDA, 2008, p. 68).

Dos quatros eventos citados, somente no terceiro e no quarto a autora não cita nominalmente o movimento negro como organizador ou participante. Contudo, pela temática é provável que o movimento negro estudantil tivesse envolvido ou apoiando. Assim, pelos registros pode se concluir que o movimento negro estudantil teve uma atuação importante e cumpriu um papel político significativo no interior da UnB também na etapa de implementação da política de cotas para estudantes negros.

Como se pode perceber, a partir dos textos-documento, a etapa de implementação da PA na UnB não se desenvolveu sem litígio político. Mesmo com um posicionamento proativo por parte da administração central, na efetivação das políticas de cotas para estudantes negros foi possível destacar indicativos que apontam para a existência de tensões em torno dessa política. Estes indícios, destacados a partir dos textos, puderam ser encontrados nos registros do polêmico debate sobre o procedimento de homologação da inscrição dos candidatos a cotas raciais e das hostilidades sofridas pelas estudantes por parte de alguns professores.

Assim, pode-se estabelecer a partir das tendências que constatamos no processo de evolução da política de cotas para negros na UnB, uma síntese conforme o Quadro seguinte.

Quadro 2 - Síntese da evolução da política afirmativa na UnB

Etapas	Categorias-temáticas	Características	Outros atores sociais envolvidos	Conjuntura
A) Processo de formulação	Resistência conservadora à política	Omissão, boicote, Silêncio	Forte participação do movimento negro, da reitoria e de aliados.	Relativamente desfavorável às políticas afirmativas para negros
B) Processo de implementação: acesso e permanência	Resistência conservadora à política ----- Judicialização da política	Hostilidades e críticas pseudo-científicas: “pedagogia racial”, “antropologia das raças”, “tribunal racial” ----- ADPF 186	Forte participação da reitoria e do movimento negro	Relativamente desfavorável às políticas afirmativas para negros

Fonte: Elaborado pelo autor

4.3 - Políticas afirmativas na Universidade Federal da Bahia (UFBA)

As informações extraídas dos textos-documento relacionados sobre o processo de formulação da PA implantada na UFBA permitem ordenar os registros a partir das seguintes categorias temáticas: 1) “Diluição da política”, dinâmica constatada desde a recepção da proposta de PA encaminhada pelos movimentos estudantil e negro. Tal proposta que previa a inclusão de estudantes negros e resultou na formulação de uma política de reserva de vagas em que a dimensão racial ficou subsumida à dimensão social (egressos de escola pública); e 2) “Resistência conservadora”, caracterizada pela estratégia do boicote ou “esvaziamento dos eventos de discussão” propostos pelo grupo de trabalho instituído para elaborar a proposta de PA para a Universidade.

Vale ressaltar, entretanto, que o estudo do processo de formulação da PA na UFBA se faz relevante nesta tese por pelo menos dois fatos: primeiro, a Bahia é um dos Estados brasileiros com maior percentual de negros na sua composição populacional (76% de pretos e pardos). Segundo, o modelo de PA adotado na UFBA guarda alguma semelhança com o modelo de PA enviado pelo Ministério da Educação (MEC) ao Congresso Nacional, por meio do Projeto de Lei 3.627 em maio de 2004⁶⁹, e que posteriormente se institucionalizou na Lei 12.711/2012. Passando a regulamentar a política de reservas de vagas nas instituições federais de ensino superior, como veremos no capítulo 5 desta tese.

A política afirmativa da UFBA foi institucionalizada através da Resolução nº 01 aprovada pelo Conselho Universitário em 17 de maio de 2004. Esta Resolução representa o desdobramento de um longo e tenso processo de formulação da política de reservas de vagas ocorrido nessa Universidade. O resultado desse processo foi o Documento “Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal da Bahia”, de março de 2004, produzido pelo “Grupo de Trabalho sobre Política de Inclusão Social” (GT). Órgão instituído pelo Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão para a finalidade de elaborar uma proposta de política de “inclusão social”. O Documento de oito páginas apresenta uma síntese dos “antecedentes” da proposta de PA na UFBA; informações sobre o “desenvolvimento dos trabalhos do GT”; “análise preliminar” de dados de vestibulares; e o detalhamento da “proposta” de PA

⁶⁹ Segundo o registro: o “Programa de Ação Afirmativa” implantado no vestibular de 2005 se tornou “modelo adotado pelo projeto de lei enviado pelo MEC ao Congresso Nacional” (ALMEIDA FILHO et al., 2005, p. 4); sobre o Projeto Lei 3.627 (ver SANTOS, 2009).

formulada pelo GT. Tal proposta foi subdividida em quatro eixos: 1) preparação; 2) ingresso; 3) permanência; e 4) pós-permanência (UFBA, 2004).

O Programa de Ações Afirmativas da UFBA foi votado e aprovado no Conselho Universitário por “41 votos favoráveis, 2 contrários e 2 abstenções” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.73). Obviamente, o resultado da votação no Conselho Universitário não expressou as tensões e disputas políticas ao longo do processo de formulação da proposta, conforme tentaremos mostrar ao longo desta descrição.

A Resolução 01/2004 regulamentou somente o item 2 do eixo da proposta de PA da UFBA, ou seja, tratou exclusivamente da “Ampliação das Possibilidades de Acesso”. Segundo consta no Documento, a “efetivação dos itens 1, 3 e 4 depend[ia] da interveniência de outros agentes que não apenas a Universidade” (UFBA, 2004). Além da própria Universidade, o Documento citava o Ministério da Educação (MEC) e os governos, estadual e municipais, como parceiros para a viabilização dos referidos itens.

Sobre a Resolução 01/2004 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe), que estabeleceu a “reserva de vagas” nos vestibulares para os cursos de graduação da UFBA, essa se compõe de nove artigos. Destaque para o Artigo 3º que estabelecia a “reserva de vagas em todos os cursos de graduação da UFBA” em um percentual de quarenta e três por cento (43%) das vagas de cada curso preenchidas em “ordem de prioridade” por estudantes que tivessem cursado todo o ensino médio e pelo menos uma série do ensino fundamental em escola pública. Desse percentual de 43%, “pelo menos 85% de estudantes que se declarem pretos ou pardos”. Em caso de vagas remanescentes desse percentual as vagas seriam ocupadas por estudantes de escolas particulares que se autodeclarassem pretos ou pardos e se ainda restassem vagas, “as mesmas serão destinadas aos demais candidatos” (RESOLUÇÃO 01/2004, p.1).

Um percentual de 2% da reserva de vagas foi destinado a estudantes autodeclarados “índios descendentes” que tivessem cursado o ensino fundamental e médio em escola pública. A Resolução determinava ainda (2) duas vagas extras em cada curso para estudantes quilombolas e índios aldeados (RESOLUÇÃO 01/2004, p.1). No parágrafo primeiro do Artigo 3º estabeleceu-se que a reserva de vagas fosse “aplicada nas duas fases do Vestibular” e em todos os vestibulares realizados na UFBA.

Ainda merece destaque o Artigo 5º da Resolução que estabeleceu a forma de procedimento da autodeclaração. Conforme consta, a classificação da procedência dos candidatos no que se refere a origem escolar, cor e etnia seria estabelecida a partir do “formulário de inscrição no Vestibular, feitas de forma irrevogável, perdendo o direito à vaga e tendo sua matrícula cancelada o candidato selecionado [que tiver] prestado informação não condizente com a realidade quando da inscrição” em qualquer tempo (RESOLUÇÃO 01/2004, p. 2). Os demais Artigos da Resolução 01/2004 disciplinavam o preenchimento dos 55% das vagas não reservadas, os procedimentos de comprovação das informações prestadas pelos candidatos e outras providências.

Vale ressaltar que a soma dos 2% das vagas reservadas aos índios descendentes com os 43% de vagas reservadas aos negros totalizavam um percentual 45% de vagas reservas. Também que os 85% das vagas reservadas para estudantes de escolas públicas que deveria ser preenchidas prioritariamente por estudantes negros, de fato, representavam um percentual de 36% das vagas reservadas. Outro dado que merece ser destacado, é o fato da Resolução não fazer menção ao prazo de vigência e nem sobre forma de acompanhamento da política. Como consta no Documento produzido pela GT: “Prazo da reserva de vagas: 10 anos. Durante o prazo de vigência, o resultado do sistema de cotas será acompanhado e avaliado sistematicamente, podendo o prazo do programa ser ampliado como decorrência da avaliação” (UFBA, 2004).

Não encontramos registros que informassem a quantidade exata de estudantes que ingressaram pela política de cotas na UFBA. Entretanto, é possível afirmar, a partir de dados dos textos-documento, que em termos quantitativo os estudantes cotistas na UFBA passaram de 10 mil no período de 2005 a 2012. Santos (2009, p. 120, nota 28), com base no Relatório do Programa Permanecer, informou que o “número de estudantes ingressos pelo regime de cotas no período de 2005 a 2009 [era] de 9.616 estudantes”. Já Silva Filho (2008, p. 152) informou que em 2008 o número de estudantes na UFBA era de 22 mil.

Para a descrição do processo de formulação da PA implantada na UFBA foram utilizados cinco textos-documento (ALMEIDA FILHO et al., 2005; QUEIROZ; SANTOS, 2005-2006; 2006; SANTOS; QUEIROZ, 2012; UFBA, 2004). O texto de Naomar de Almeida Filho e outros membros da administração central, publicado em formato de livro, constitui uma apresentação do processo de formulação da política

adotada na UBFA. Os três textos de Delcele Mascarenhas Queiroz e Jocélio Teles dos Santos (2005-2006; 2006; 2012) tiveram como principal objetivo fazer a descrição e análise do processo de formulação da PA. Os dois textos de 2005 e 2006 foram publicados como artigos científicos e o texto de 2012 foi publicado como capítulo de livro. Estes textos nos oferecem uma boa descrição e análise do processo de formulação da PA na UFBA. Também utilizamos como fonte nesta descrição, o Documento “Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal da Bahia”, elaborado pelo GT.

A discussão sobre uma política de inclusão para estudantes negros na UFBA remete ao ano de 1998, segundo informação constante no relatório do GT. Conforme registro: “desde 1998, o Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) tem encaminhado à Universidade propostas de abertura do debate sobre políticas de ação afirmativa para negros sem que essas tenham eco na instituição.” (UFBA, 2004, p. 1). Segundo SANTOS; QUEIROZ (2012, p. 41), em 2001, o Diretório Central dos Estudantes (DCE), em reunião do Consepe que visava mudanças no vestibular para o ano de 2003, propôs “cotas de 40% para estudantes negros”. Foi constituído um grupo de trabalho, mas o tema não retornou a pauta de discussões. Em 2002, uma proposta de cotas na UFBA foi “encaminhada ao reitor Heonir Rocha por um grupo de estudantes, negros na sua maioria, vinculados ao Diretório Central dos Estudantes (DCE) [...]” (QUEIROZ; SANTOS, 2005-6, p. 62) e o reitor teria solicitado ao Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO) uma avaliação da proposta.

Ainda segundo SANTOS; QUEIROZ, o CEAO, histórico núcleo de estudos da temática afro-brasileira e africana, a partir do seu programa Ceafro, “passou a articular com entidades da sociedade civil a elaboração de uma proposta de ação afirmativa para o acesso e a permanência de negros na UFBA” (QUEIROZ; SANTOS, 2005-6, p. 62, p. 41). Tal Grupo que passou a ser chamado “Comitê Pró-Cotas”, composto por entidades estudantis e sociais negras, encaminhou uma proposta de PA à Reitoria. Contudo, essa proposta parece ter tido seu trâmite institucional retardado pela eleição de reitor e pela constituição e funcionamento do Grupo de Trabalho.

Conforme registro, faziam parte do Comitê Pró-Cotas as seguintes entidades estudantis e sociais negras:

o Cenunba - Coletivo de Estudantes Negros Universitários da Bahia, Coequilombo - Centro de Orientação e Estudo Quilombo/Plataforma, DCE, Instituto Cultural Steve Biko, Movimento de Apoio e Respeito à Vida (MARV/Itinga) - Pré-vestibular Negros e Carentes na Universidade, MNU - Movimento Negro Unificado, Projeto Axé e Quilombo Asantewa - Curso de Pré-Vestibular para Mulheres Negras (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 41, nota 3).

Assim, podemos inferir que em torno do “Comitê Pró-Cotas” houve uma articulação política em favor de uma proposta de cotas para estudantes negros que reuniu estudantes, pesquisadores e militantes sociais negros, além de pessoas brancas aliadas do movimento negro nessa causa.

Os registros informam que a tramitação da proposta de PA na UFBA teve um período de aproximadamente dois anos. Tal período está compreendido entre a entrega da proposta pelo CEAO/Comitê Pró-Cotas, em outubro de 2002 até a votação final no Conselho Universitário, em 17 de maio de 2004 (ALMEIDA FILHO et al., 2005, p. 18-19). A proposta de PA adotada na UFBA passou por três instâncias institucionais. Primeiramente foi formulada e aprovada pelo GT instituído pelo Consepe e nomeado pelo reitor, depois foi submedida ao plenário do próprio Consepe e finalmente votada em reunião extraordinária do Conselho Universitário.

Além deste breve histórico, destacamos que os registros, extraídos dos textos-documento sobre o processo de formulação da política apontam indícios que se enquadram na categoria temática denominada nesta tese de **“diluimento da política”**. Parece-nos que a tendência de diluimento da política aparece já na recepção da proposta. A proposta encaminhada no ano de 2002 demandava políticas afirmativas para “estudantes negros”. No momento em que se instituiu o Grupo de Trabalho (GT) cuja finalidade era o estudo e elaboração de uma proposta institucional de PA, outra proposta, encaminhada pelo “Pró-reitor de Graduação” prevendo uma política de “inclusão social”, foi também apresentada.

Desta forma, o GT, desde o início dos trabalhos, tinha como subsídio duas “propostas preliminares” de PA: uma proposta para a “inclusão racial” ou de estudantes negros, demandada pelo movimento negro e CEAO/Ceafro; e outra proposta para a “inclusão social” ou de estudante de escola pública, apresentada pela administração central. Em termos políticos, estas duas propostas representaram duas perspectivas em disputa ao longo de todo processo de formulação da PA implantada na UFBA. A perspectiva de inclusão social para a PA parece ter se constituído como hegemônica no decorrer processo, conforme registro:

“Com algumas modificações referentes aos percentuais, a proposta da Reitoria foi aprovada no GT e posteriormente no Consepe” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 63), bem como no Conselho Universitário.

A mudança da perspectiva de “inclusão racial” para “inclusão social” foi tão significativa que a ênfase na expressão “inclusão social” despertou a reflexão dos pesquisadores da PA na UFBA, como se constata no registro abaixo:

O uso da expressão inclusão social deve ser compreendido em uma conjuntura que, desde o final dos anos noventa, reclamava a inserção de populações sub-representadas, por exemplo, nas universidades, desse modo, os negros deveriam ser incluídos socialmente. Por outro lado, cabe perguntar por que não “inclusão racial”. O debate não estava finalizado ao se optar por uma “política social” ou “racial”. E isso se refletiria tanto na universidade quanto no grupo de trabalho (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.42).

A tendência de “diluimento da política” parece ter persistido em todo o processo de formulação. Os registros nos permitem afirmar que existiu “tensão” dentro do GT em torno de dois pontos - definição do percentual da reserva de vagas e dos beneficiários diretos da política. Conforme um registro: “o GT voltou a funcionar, o que não quer dizer que situações de conflito não se manifestassem, principalmente na definição de percentuais e de quais grupos de alunos seriam beneficiados pelas cotas” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-6, p.62).

Em outro texto, os autores supracitados registram o seguinte:

[...] o documento apontava o sistema de reserva de vagas, já definido como cotas, mas não indicava o percentual [...] esse seria um ponto de tensão no GT. Qual seria o percentual a ser definido para as cotas? Seria direcionado exclusivamente para candidatos negros ou incorporaria estudantes oriundos do sistema público de ensino? (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.49).

Tal tensão entre uma perspectiva socioeconômica e outra perspectiva sociorracial para a PA na UFBA apareceu também na reunião extraordinária do Conselho Universitário em que se decidiu finalmente pela adoção da proposta de PA formulada pelo GT e aprovado pelo Consepe.

Em alguns momentos o clima ficou muito tenso, pois foi apresentada uma proposta alternativa pelo representante da Faculdade de Economia, o prof. Luís A. Filgueiras. Argumentando que a relação entre classe e etnia é bastante complexa, e que no acesso ao ensino superior a ‘dimensão étnica, embora exista e apareça com força, está mediada e subsumida, claramente, pela dimensão econômica’, propunha ‘a cota socioeconômica’ como forma

de compensar parcial, e momentaneamente, as desigualdades de classe e etnia [...] (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.73, grifo dos autores).

Nota-se no discurso do conselheiro que fez a “proposta alternativa” a opção pelo uso da palavra “etnia”. A própria expressão desloca de “inclusão racial” para uma suposta questão “étnica”, uma forma de encobrir que as desigualdades no Brasil tem um fator racial muito relevante. Essa “proposta alternativa”, ironicamente, tinha a mesma essência da proposta formulada pelo GT. Partiu-se do pressuposto de que a condição socioeconômica e educacional dos negros não tem nenhuma relação com o racismo sistemático do qual são vítimas históricas no Brasil. Se o problema “não” é decorrente do pertencimento racial, basta priorizar a dimensão socioeconômica para que os negros alcancem a igualdade educacional dos brancos. Este raciocínio se mostra oposto ao raciocínio do movimento negro e dos intelectuais críticos das relações raciais. Para estes, a desigualdade socioeconômica constitui apenas a parte mais visível de um sistema de exclusão racial no Brasil.

Dito isto, vale salientar que a tendência de “diluimento da política” foi resultante de duas concepções diferentes da realidade sociorracial apresentadas desde o início do processo quando foram encaminhadas ao GT duas “propostas preliminares”. Alguns registros dos antecedentes do processo de formulação da PA na UFBA apontam para o protagonismo do movimento negro, em termos de proposição da política (QUEIROZ e SANTOS, 2006).

Assim, a hipótese que levantamos é que a proposição de PA exclusivamente para estudantes negros, encaminhada pelo movimento negro tenha perdido força por dois fatos. O primeiro devido ao levantamento de dado dos vestibulares do período de 1998 a 2001 realizado pela equipe técnica da UFBA e incluído na proposta preliminar apresentada ao GT pela Pró-Reitoria de Graduação. Tal levantamento apontava que mais da metade, 55% dos candidatos ao vestibular da Universidade se “declaravam pretos e pardos” e “40% dos candidatos cursavam o ensino médio exclusivamente em escolas públicas”. Além disso, os dados também apontavam que dos aprovados, no período, “mais de 51% eram afrodescendentes [...] quase 38% eram oriundos do sistema público de ensino” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 44). Assim, enfraqueceu-se a ideia de que a UFBA excluía negros e pobres nos seus processos seletivos e direcionou-se o foco de discussão para a “diferenciação interna” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 44), ou seja, negros e pobres

apresentavam desvantagens competitivas para o ingresso nos cursos de maior concorrência e tendiam a ocupar vagas nos cursos de menor concorrência.

O segundo fato de enfraquecimento da proposta do movimento negro, pode ter sido a intensa resistência, sobretudo, por parte dos docentes da UFBA à PA para inclusão de estudantes negros. Como temos analisado nesta tese, tal resistência não representa uma exclusividade dessa Universidade, pois em outros contextos universitários também constatamos a mesma tendência.

Desta forma, nos textos-documento, constatamos manifestações que podem ser enquadradas na categoria temática denominada de **resistência conservadora**. Tal tendência pode ser percebida a partir dos registros que apresentam indícios de esvaziamento da agenda de discussões estabelecida pelo GT e no debate estabelecido no mundo virtual, através da “lista de e-mails” dos docentes da UFBA. Os registros sugerem que um calendário com quatro debates foi marcado para discussão da proposta de PA. Esses debates, ao que parece, foram definidos considerando dois aspectos: as unidades acadêmicas contrárias à PA e a característica multicampi da Universidade. Segundo os registros: “foi pensada a criação de audiências públicas com participantes de unidades de ensino que pensassem de modo distinto as políticas de inclusão.” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 59). Em outro: “unidades que fossem estratégicas em termos de área do conhecimento e de localização, já que a UFBA tem quatro campi” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 63).

Apesar de ampla divulgação “via out door, Ufba em Pauta, home page e listas eletrônicas da Universidade.” (UFBA, 2004, p. 1), os quatro debates parecem ter sido um fracasso em termos de participação. Conforme os registros: “A estratégia de debates fracassou. Docentes e servidores não compareceram.” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 60). E ainda: “Debates marcados, ausência constatada. O calendário dos debates foi cancelado, pois nem os estudantes, nem os professores ou os funcionários compareceram” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 63). No Documento produzido pelo GT, consta o seguinte:

Apenas no terceiro [debate] foi possível ocorrer uma pequena discussão, com sete pessoas, das quais quatro estudantes que compareceram para a elaboração de trabalhos acadêmicos determinados por seus professores. Nos demais não houve comparecimento (UFBA, 2004, p. 1).

Pode-se levantar, pelo menos, três hipóteses para esse não “comparecimento” aos debates, a saber: a falha na estratégia de comunicação sobre os eventos; a falta de interesse de docentes, funcionários e estudantes pela temática a ser discutida; e a estratégia política do “boicote” ao processo de formulação da PA. O registro de dois fatos nos permite trabalhar com a hipótese da estratégia política do boicote. Primeiro porque os debates foram pensados para discussão nas unidades acadêmicas que se opunham a adoção de PA. Portanto, os debates foram pensados para discutir a proposta de PA com os membros mais resistentes à proposta da comunidade universitária. Segundo porque um debate intenso aconteceu na “lista de e-mails” dos docentes. Conforme registro, “Acalorados debates e grandes controvérsias sobre o tema animaram as listas eletrônicas de discussão da nossa universidade [...]” (ALMEIDA FILHO et al., 2005, p. 4). E ainda: “[...] os debates apareceriam no mundo virtual, através de ‘Lista docente’” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 60).

Dessa forma, a despeito do esvaziamento dos debates agendados pelo GT para a discussão da proposta estabeleceu-se um intenso debate na “lista de e-mails” dos professores da UFBA. Esse “debate virtual” parece ter durado praticamente todo período de formulação da PA. Santos e Queiroz (2005-6; 2012), apresentam registro cronológico desse debate virtual. Esse se iniciou em outubro de 2003, enfraquecendo-se entre os meses de janeiro e março de 2004, voltou a se intensificar em 13 de abril de 2004, após o Consepe aprovar a proposta de PA. O período denominado “segunda rodada do debate” iniciou-se em abril de 2004 (SANTOS; QUEIROZ, 2012).

A análise discursiva das mensagens contrárias à adoção de PA para estudantes negros nos permite organizá-las em pelo menos três linhas argumentativas, a saber: i) o problema da exclusão dos negros do ensino público superior é socioeconômico e não sociorracial; ii) A solução não está no estabelecimento de cotas para estudantes negros, mas na melhoria da escola pública básica; iii) A adoção de cotas para estudantes negros resulta em injustiça para outros estudantes, pois existe dificuldade de definir quem é negro no Brasil.

Com relação à linha argumentativa (i) - o problema da exclusão dos negros do ensino público superior é socioeconômico e não sociorracial - pode-se constatar nos seguintes registros: “[...] por que resolver só o problema do afro-descendente? Para a mesma lógica, e desde que a posição socioeconômica não trabalhe como linha de

corte, eu proponho imediatamente que outros discriminados sejam, igualmente, contemplados [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 61). E ainda: “Esse papo de não limitar as cotas aos negros pobres parece-me de quem legisla em causa própria. Cotas, sim, para os negros pobres e na forma de bolsa, não necessariamente na universidade pública [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 62). “[...] não é justo usar cor de pele como parâmetro. Sabemos que o motivo é socioeconômico [...] Conceder cotas não resolvem nada. Os negros, índios etc. precisam de emprego, saúde e boas escolas públicas de 1º e 2º graus” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 63). “A questão para mim é econômica e social, e não racial ou de minorias [...] A meu ver, abrir vagas para alunos que não têm capacidade de aprovação no vestibular, não irá contribuir para elevar o nível da Universidade [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 64).

Na denominada “segunda rodada de debate” essa linha argumentativa apareceu nos seguintes registros: “Cotas sociais são mais democráticas e justas, significam, portanto, um avanço em relação às cotas apenas raciais” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 68). “A cota deverá ser social e nunca racial” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.68). “Ao invés de reforma socioeconômica é bem mais simples reduzir o problema à cor [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.69).

A linha argumentativa (ii) - a solução não está no estabelecimento de cotas para estudantes negros, mas na melhoria da escola pública básica - apareceu nos seguintes registros: “[...] não concordo com qualquer tipo de cota [...] estamos ajudando a retirar a responsabilidade dos órgãos federal, estadual e municipal de fornecer educação básica de qualidade ao povo brasileiro.” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 64). “Provenho, vi e vivenciei uma escola pública decente aqui em Salvador na década de 60, onde negros e brancos tinham oportunidade de acesso ao ensino universitário de forma igualitária.” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 65). No período denominado “segunda rodada do debate virtual”, têm-se os seguintes registros: “O que estaremos dizendo agora, com o sistema de cotas proposto: mesmo que você esteja entre os melhores da escola pública, se for branco será preterido [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 67-68). “A cota deve ser da escola pública, a cota para negros é um equívoco [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.70).

Segundo registro de SANTOS; QUEIROZ (2012, p. 65), em dezembro de 2003 as postagens continuaram e várias delas passaram a defender a reativação do

“Colégio de Aplicação da UFBA” como modelo de ensino de qualidade para “suplantar a carência de jovens estudantes”. Surgiu, então, uma contra-reação nos seguintes termos: “Suspeito que estamos misturando alhos com bugalhos. A ideia de mais um colégio público, e se for de qualidade melhor, parece excelente. O que não entendo é em que isso pode mudar a questão das cotas (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 65). E ainda: “Criar ou recriar algo deste tipo [Colégio de Aplicação] para resolver os problemas dos não-privilegiados (pobres ou negros) é pura perda de tempo, é fugir da questão principal: devemos ter ou não cotas para estas classes?” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 65).

Em relação à linha argumentativa (iii) - a adoção de cotas para estudantes negros resulta em uma injustiça, pois existe dificuldade de definir quem é negro no Brasil - apareceu ao longo do debate virtual da seguinte forma: “[...] Cotas discrimina o próprio negro, essa é a minha opinião e de um afrodescendente amigo professor e médico. Como ficarão os quase-negros? Os pardos? Os mulatos?” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 61). “Também sempre fui intrigado com os critérios de ‘negritude’. A proposta mais sensata que já tiveram coragem de me propor foi da autodefinição.” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 64). Também apareceu manifestação que procurou explorar a miscigenação da população nordestina e baiana, segundo o registro:

[...] de que negros estamos falando? Dos 85% da população baiana identificada como tal pelo IBGE? A grande maioria da população nordestina miscigenada e segregada como definida por Euclides da Cunha? Ou os descendentes desses que se miscigenaram mais ainda desde então?” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 63).

Nota-se que autor escolhido para legitimar o discurso do e-mail foi Euclides da Cunha, que tinha uma vinculação com o pensamento eugênico e racista de seu tempo. Esse autor apresenta em sua obra perspectivas que expressavam ideias de hierarquia entre brancos, índios e negros e sua concepção da mestiçagem era bastante ambígua, pois admitia o mestiço sertanejo como um tipo brasileiro e, ao mesmo tempo, considerava-o como um “desequilibrado” e “decaído” (MUNANGA, 2008, p. 54-57).

Vale destacar também que essa linha de argumentação ganhou força entre os opositores da política na chamada “segunda rodada de debates”, após a proposta de PA ter sido aprovada pelo Consepe da UFBA. Assim, constatamos os seguintes

registros: “O que é ser negro na Bahia? Existe branco na Bahia? Se somos todos mestiços, afrodescendentes, por que não enfrentarmos a questão política e pedagógica de reorganização de uma educação pública de qualidade e inclusiva?” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 67). “Favorecer a raça negra me parece consciência pesada de uma herança cultural lusitana querendo remediar o grande mal da colonização de exploração, responsável pela criação do escravismo colonial [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 68). “Sinto algo de oficialização do racismo” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.69). “A proposta é populista e oportunista. Acho vergonhosa uma instituição pública de ensino adotar sistemas de separação racial, num Estado onde somos predominantemente mestiços [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.69).

Importante ressaltar que o debate evidenciou um grau considerável de incompreensão da proposta de PA que tramitava na universidade. Este se mostrava tão significativo entre os docentes que o reitor enviou mensagem chamando a atenção para os equívocos manifestados nas postagens com relação à proposta em processo de aprovação na UFBA. O reitor destacou, no seu e-mail, o caráter social da política e as ausências de procedimentos polêmicos para a validação das candidaturas utilizados em universidades como UnB e UFPR:

O reitor entra em cena enviando uma mensagem em que dizia haver um equívoco na discussão, e afirmando que na proposta aprovada se tratava ‘primariamente de cotas sociais’, onde se aplicava uma proporção populacional de negros em Salvador (85%); sem comissões ‘de pureza racial’ e de fotos ‘colored’ (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 68, grifo dos autores).

Como se pode notar a partir da descrição, o debate virtual se circunscreveu em torno da oposição à política de cotas para estudantes negros. As críticas foram tão incisivas a ponto de, em determinado momento, uma professora solicitar que aqueles que se manifestavam na lista também se identificassem em termos de cor: “Para termos certeza de que não se trata apenas de uma defesa de privilégios de cor, seria importante que aqueles emitindo opinião contra ou a favor das cotas se identificassem em termos de cor [...]” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 69). Esta postagem em defesa das políticas de cotas foi acompanhada de outras favoráveis a política. Tais como: “O racismo existe no Brasil. Ele não será inventado pelas cotas na Universidade” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.70). E ainda: “[...] O racismo na universidade já está implantado, faz muito tempo. Existe um racismo vigente para

privilegiar o ingresso à universidade pública dos jovens herdeiros das camadas médias e altas da sociedade, predominantemente brancas” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 70). “A universidade não é uma ilha isolada da sociedade, pois pensar em ações direcionadas para as populações negras e indígenas significa provocar o estorvo racial brasileiro, o qual a universidade reproduz.” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.71).

Estas posições expressas por docentes contrastam em muito com as levadas por outro ator social importante no processo de formulação da PA adotada pela UFBA, a saber: **o movimento negro**. A presença do movimento negro, através de ações coletivas e individuais, aparece em todo processo de formulação da política. Nos textos-documento, há registro da participação da militância estudantil negra como proponente da primeira proposta de PA encaminhada à Reitoria, conforme já mencionamos anteriormente. “[...] em 2002, uma proposta para a inclusão de estudantes negros foi apresentada à Reitoria da UFBA, por um grupo de estudantes, negros na sua maioria, vinculados ao Diretório Central dos Estudantes (DCE)” (QUEIROZ e SANTOS, 2006, p. 720). A presença do movimento negro pode ser constatada no grupo articulado a partir do CEAO/Ceafro chamado de “Comitê Prô-Cotas”, conforme também já mencionamos. Vale recordar que foi esse Comitê, por meio do CEAO, que encaminhou o “Documento Preliminar para o Debate sobre Adoção de Mecanismos de Ampliação do Acesso e Permanência de Negros na Universidade Federal da Bahia – UFBA”⁷⁰. Nesse Documento, além de propor um percentual de 40% de reserva de vagas para estudantes negros já em 2003, solicitava também a “constituição de um grupo de trabalho para debater [a proposta] com o Comitê” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-6, p. 62).

Durante o período de formulação da proposta, o movimento negro assumiu a posição de “grupo de pressão política” na confrontação ao GT e à Reitoria. De acordo com os registros, há fortes indícios de protelação tanto na constituição quanto no funcionamento do GT⁷¹. Assim, tem-se o seguinte registro: “Embora constituído no segundo semestre de 2002, somente no primeiro semestre de 2003 o Grupo de Trabalho conseguiu elaborar a proposta a ser apresentada ao Consepe”

⁷⁰ Na proposta de PA do Comitê Prô-Cotas constava 16 propostas. Entre outras, a reivindicação de um “percentual de 40% de reserva de vagas para os estudantes negros [...]” (QUEIROZ e SANTOS, 2006, p. 721).

⁷¹ Segundo Santos e Queiroz (2012, p. 42), “em 21 de outubro de 2002, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) deliberou pela constituição do grupo de trabalho, instituído pelo reitor, no mês seguinte”. (SANTOS e QUEIROZ, 2012, p. 43).

(SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 62). Em meados de 2003, o movimento negro passou a pressionar a Reitoria através de realização de discussões e mobilizações, como ocupação de espaços e atos públicos no campus. Segundo Santos e Queiroz (2012), em agosto de 2003, após o “GT ter realizado algumas reuniões”, o Comitê Pró-Cotas encaminhou um documento ao Reitor.

[o documento] indicava seis reivindicações: inclusão de novos membros no grupo de trabalho; inclusão de três pessoas ligadas ao Comitê Pró-Cotas; calendário pré-estabelecido com discussão sobre as comunidades historicamente excluídas; isenção de pagamento de qualquer taxa na Universidade; ampliação do número de isenções; políticas de ações afirmativas e cotas já. (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 47).

É bem provável que essa ação de pressão política do movimento negro e aliados tenha sido motivada pela lentidão na condução do processo pelo GT. Como já apontamos, a pressão política foi muito além da simples reivindicação. Para garantir que as reivindicações fossem acatadas pela Reitoria, ao mesmo tempo em que se entregava o documento aconteciam ações mais radicalizadas. Conforme registro, “os estudantes ocuparam o prédio da Reitoria para pressionar pela inclusão de representantes do Comitê no GT. Por isso, dois representantes do Comitê Pró-Cotas (Silvio Humberto dos P. Cunha⁷² e Ceres Santos) foram incorporados ao GT” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 47-48). E ainda:

A mobilização estudantil já estava ocorrendo desde o mês anterior. Um debate com a participação docente, estudantil e de representantes do movimento social negro foi realizado. Um panfleto indicava que haveria concentração e caminhada, no campus, ‘dos quilombos educacionais e do movimento negro e estudantil com a seguinte chamada: Bahia Negra, UFBA Branca’. (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.47).

Os registros nos permitem inferir que o movimento negro, como grupo de pressão, participou intensamente do momento de negociação de pontos-chaves para a garantia da inclusão de estudantes negros constantes na proposta de PA. A partir dos registros, nossa percepção é que as condições políticas estavam tão desfavoráveis que somente a pressão política podia modificar a tendência de derrota da proposta do Comitê Pró-Cotas. Assim, a definição do percentual de reserva de

⁷² Em contato com esse militante para obter um depoimento sobre sua percepção do processo de negociação da PA na UFBA, o mesmo disse que não podia contribuir por questão de tempo e mais que “[...] Esta é uma lacuna, fizemos a fala, a pressão, mas não a escrita. Assim o papel do movimento social negro ficou subdimensionada na história das ações afirmativas da UFBA” (CUNHA, Rede Social, 01/11/2015).

vagas e dos beneficiários da política parece ter sido um momento crucial. Nos textos-documento há informação que, em 16 de fevereiro de 2004, o Comitê Pró-Cotas encaminhou um documento ao GT com sua posição com relação aos dois pontos. Nele o Comitê defendia um percentual igual ou acima de 40% de reservas de vagas e também concordava que a reserva de vagas deveria ser para estudantes negros e índios descendentes egressos de escolas públicas. Contudo, o documento foi categórico no posicionamento em defesa das cotas para estudantes negros.

[...] A interpretação era que havia duas propostas diametralmente opostas: as ações afirmativas para negros (a do Comitê) e a de inclusão social (a dos professores e da Reitoria). Por isso, acrescentavam que 'no caso de não preenchimento das vagas, essas seriam preenchidas por estudantes negros provenientes do ensino privado' [...] (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 56).

A descrição deste momento de negociação sugere um contexto de muita tensão entre o movimento negro e seus aliados, de um lado, e os “professores”, de outro. Segundo registro, havia “alguns militantes que estavam acompanhando e esperando o resultado das reuniões no corredor do prédio da Reitoria” (SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 63) e quando havia impasse ou dificuldade na negociação entre os professores e os representantes do movimento negro e estudantil, esses pediam a suspensão para consultar seus pares do lado de fora da sala de reunião (SANTOS; QUEIROZ, 2005-2006, p. 63).

Outro momento de participação do movimento negro, enquanto grupo de pressão, foi no encaminhamento da votação final da proposta pelo Conselho Universitário. Os registros sugerem que existia certo receio por parte da Reitoria de que as unidades acadêmicas recusassem a proposta. Assim, adiou-se por uma semana a votação que deveria ter sido feita na primeira semana de maio de 2004. Conforme registro: “por estratégia da Reitoria a votação foi adiada por uma semana com o argumento de que as unidades de ensino solicitariam uma ‘discussão mais ampla’” (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.72). Prevendo a urgência da votação, em termos de prazo, para a política entrar em vigência no processo seletivo do final do ano, o movimento negro discordou da posição da Reitoria e passou a promover ações de pressão política.

[...] Em 5 de maio decidiram realizar, em frente à reitoria da UFBA, um ato público em favor da aprovação do projeto. E a sexta-feira (7 de maio) foi marcada por protestos. Pararam o trânsito, apitaram, exibiram faixas como ‘A UFBA agora é negra’, e queimaram pneus. O protesto foi suspenso após

reunião dos representantes do Comitê Pró-Cotas com o Reitor (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 72).

Assim, a reunião extraordinária do Conselho Universitário foi realizada na manhã do dia 17 de maio de 2004⁷³. A mobilização em torno dessa reunião envolveu, além da comunidade universitária, outros atores da sociedade baiana. Os registros indicam o envolvimento de atores sociais como a imprensa e parlamentares (vereadores, deputados estaduais e federais). Esses enviaram um “manifesto” pela aprovação da política (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.72-73) e a imprensa promoveu a “mídiação” do evento (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p. 73).

Os textos-documento para a descrição do processo de formulação da PA adotada na UFBA sugerem a ocorrência de “litígio político” em torno da formulação dessa política. Ou seja, nos registros existem indícios que nos permitem afirmar que a comunidade universitária da UFBA se dividiu entre opositores e defensores à PA. Como já mencionamos, o principal ponto de divergência e disputa foi a possibilidade de implantação de uma política de reservas de vagas para estudantes negros. Os indícios dessa divergência e disputa podem ser constatados, segundo o que já descrevemos, desde a elaboração da proposta, quando foram encaminhadas duas propostas preliminares de PA ao GT; no debate virtual dos docentes, quando as posições foram abertamente colocadas; nas disputas entre os membros do Comitê Pró-Cotas e professores no GT em torno da definição do percentual e dos beneficiários da política; e na pressão para a convocação da reunião do Conselho Universitário que aprovaria a adoção da PA, quando a Reitoria adiou a data sob protesto do movimento negro e seus aliados. Uma hipótese é que existiam setores da Universidade que continuavam resistentes à implantação da política, o que gerou “insegurança política” em relação ao encaminhamento e resultado da votação.

Para exemplificar ainda a característica litigiosa do período de formulação da PA, pode-se constatar as respostas aos e-mails que defendiam as cotas sociais em detrimento das cotas raciais. Uma das postagens dizia o seguinte: “Interessante que os que agora clamam contra cotas para negros, indígenas e por uma cota social, por renda familiar, nunca tenham antes tão calorosamente e abertamente se mobilizado por [esse] tipo de cota” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.70). Outra mensagem rebatia as opiniões postadas de que as cotas para negros poderiam ser humilhante

⁷³ Essa reunião extraordinária, realizada no salão nobre do Palácio da Reitoria, contou com a presença de aproximadamente 500 pessoas (SANTOS e QUEIROZ, 2012, p. 73).

para os próprios negros. “Surpreende-me colegas da UFBA usarem constantemente a palavra ‘humilhação’ com relação ao sistema de cotas para negros. Declaro não me sentir humilhada pela adoção do sistema” (*apud* SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.70).

Por fim, vale destacar que nos textos-documento existem marcadores textuais que apontam que esse processo foi de intensa e tensa disputa política. Nos registros, o ambiente em que se desenvolveu a formulação da política aparece caracterizado como: “[...] um período intenso de debates e tensões [...]” (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p. 722). Em outro texto: “O acirramento de posições era nítido e tenso [...]” (QUEIROZ; SANTOS, 2005-2006, p. 63). Tais marcadores textuais reforçam nossa percepção sobre a ocorrência de litígio político em torno da formulação da PA na UFBA.

Como se pode perceber a partir desta descrição, o processo de formulação da PA na UFBA não foi menos tenso que nos outros dois contextos universitários descritos anteriormente - UFPR e UnB. Contudo, um aspecto que difere dos outros contextos é o fato de que a tendência que denominamos “diluimento da política” apareceu no início da discussão e tramitação da proposta de PA. Isso pode ser indicativo de que havia uma articulação política mais bem estruturada em oposição à proposta de PA do movimento negro no interior dessa instituição. Não custa lembrar que a proposta preliminar “alternativa” à de inclusão de estudantes negros foi encaminhada por um membro da administração central.

Além desse fato, a despeito da presença e intensa participação do movimento negro parece ter faltado uma relativa autonomia na condução do processo, ou seja, o movimento negro pareceu não ter contado com aliados e/ou militantes negros em posição estratégica como ocorreu na UnB e na UFPR. Assim a postura política foi muito mais de “grupo de pressão” que de “grupo articulador” ao longo do processo de formulação da PA (inclusive, em alguns momentos o tom foi de denuncia do esvaziamento da sua proposta). Outro aspecto que chamou a atenção foram os indícios do que denominamos “resistência conservadora”. Ainda que os “professores” tivessem recusado o debate, a intensa discussão na lista de e-mails evidencia uma forte resistência apoiada em três argumentos basicamente, a defesa da “escola pública em nível básico”, a defesa da mestiçagem e a defesa da ideia de que as desigualdades são socioeconômicas e não sociorraciais. Essas manifestações da resistência conservadora à PA para estudantes negros na UFBA

parecem ter coincidido com o formato da política adotada na instituição, já que o critério racial ficou subsumido ao critério social, e também impactado o processo de implementação.

B) Processo de implementação: acesso e permanência

Para a descrição do processo de implementação da PA na UFBA, utilizamos seis textos-documento (SILVA FILHO, 2008; SANTOS, 2007; 2009; PINHEIRO, 2010; SANTOS; QUEIROZ, 2013; COUTINHO, 2014). Penildon Silva Filho (2008) em sua tese de doutorado desenvolveu uma pesquisa qualitativa sobre o perfil do alunado, por meio do estudo de caso da política de reserva de vagas implantada na UFBA. Através de técnicas como entrevistas e aplicação de questionários, esse pesquisador coletou informações de gestores e estudantes. Dyane Brito Reis Santos (2009) em sua tese de doutorado se propôs a investigar a política de permanência para estudantes negros, cotistas ou não, ingressados na UFBA. Outro texto de Santos (2007) constitui também em um estudo sobre política de permanência. A partir da análise de programas e projetos institucionais de permanência, de entrevista com gestores e estudantes e a aplicação de questionários, a pesquisadora mapeou estratégias formais e informais de permanência dos estudantes negros de cursos das seguintes áreas de conhecimento: ciências humanas e sociais, exatas e tecnológicas e saúde.

Nadja Ferreira Pinheiro (2010) em sua dissertação de mestrado se propôs a investigar a percepção de estudantes e professores sobre o racismo na sociedade baiana e na Universidade, bem como sobre a política de cotas implantada na UFBA. A pesquisa foi desenvolvida nos cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Engenharia Elétrica, ou seja, em cursos de maior concorrência e considerados de prestígio social. O texto de Jocélio Teles dos Santos e Delcele Mascarenhas Queiroz (2013), publicado como capítulo de livro, se constitui em uma análise dos impactos da política de cotas na UFBA a partir de uma abordagem quantitativa. Já Carlos Alberto José Barbosa Coutinho (2014) realizou um levantamento geral, em sua dissertação de mestrado, das ações judiciais sobre política de cotas nas universidades públicas baianas entre 2003 e 2012. Nesse estudo, o autor catalogou e analisou processos jurídicos sobre a política de cotas da UFBA julgadas pelo Tribunal Regional Federal.

Como se pode perceber a partir dessa apresentação, os textos-documento utilizados são todos trabalhos acadêmicos que não têm como objetivo abordar a PA da UFBA em uma perspectiva de disputa política. Assim, nosso trabalho tem como objetivo extrair desses textos indícios que nos permitam compreender os eventos, os atores envolvidos, bem como os embates políticos em torno do processo de implementação da PA na referida Universidade.

Pesquisa sobre o desempenho dos estudantes da UFBA (SANTOS; QUEIROZ, 2013) aponta que os estudantes cotistas, em geral, tiveram resultados um pouco inferior ou equivalentes aos resultados dos estudantes não cotistas, inclusive nos cursos de maior concorrência e prestígio social. Os dados dos estudantes do curso de medicina ingressantes em 2006 e cursando o sétimo semestre mostraram, em termos percentuais, que 71,4 % de cotistas e 95,5% de não-cotistas tiveram “coeficiente de rendimento entre 7,0 e 10,0”. Em Odontologia, este percentual foi 51,8% de cotistas e 81,2% de não-cotistas e no curso de Direito este percentual foi 55,5% de cotistas e 77,0% de não-cotistas (SANTOS; QUEIROZ, 2013, p. 64, tabela 15).

Entretanto, os dados de rendimento não refletem o ambiente universitário no contexto de implementação da PA. Apesar da consolidação hegemônica da perspectiva socioeconômica na PA, também é possível afirmar que persistiu um clima de “embate político” no período de implementação. Nos textos-documento encontramos registros que apontam indícios de falhas e/ou brechas em relação a políticas de acesso, bem como problemas na condução da política de permanência. Assim, identificamos indícios de situações e fatos que nos permitem considerar a ocorrência da tendência que denominamos “resistência conservadora” e também da tendência que denominamos “judicialização da política”. A primeira tendência foi constatada em disputas políticas, atitudes e comportamentos cotidianos de professores, estudantes e funcionários (SILVA FILHO, 2008; SANTOS, 2009) e a segunda tendência foi constatada em ações judiciais que chegaram ao tribunal de segunda instância federal sobre a política de cotas da UFBA (COUTINHO, 2014).

Com relação à política de acesso, não encontramos nenhum registro de mudança significativa no período de implementação. Ao que tudo indica, o procedimento continuou sendo a utilização do formulário preenchido pelos candidatos no momento da inscrição para o vestibular e a inclusão “automática” na concorrência pelas cotas, caso o candidato atendesse os requisitos de egresso de

escola pública e de autodeclarado (ou não) preto ou pardo. Este procedimento parece ter sido responsável pelo ingresso de um número representativo de estudantes oriundo das camadas populares economicamente desfavorecidas e de pardos e pretos na UFBA. Com base nos dados de 2005, o percentual de negros (pretos e pardos) se manteve acima dos 70% de “inscritos no vestibular” (SANTOS; QUEIROZ, 2013, p. 41, tabela 1), mesmo percentual de “selecionados” negros que permaneceu também na casa dos 70% entre os anos de 2005 e 2012. O percentual de selecionados “pardos” foi muito maior do que o percentual de “pretos”, conforme a tabela abaixo.

Tabela 3 - Distribuição percentual dos candidatos selecionados por cor e etnia [na UFBA], 2005 - 2012

	Ano							
Cor ou etnia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pretos	16,8	17,9	19,8	22,3	21,5	22,3	22,3	21,7
Pardos	58,4	56,8	55,1	55,1	52,2	51	51,4	50,6
Indiodescendente	1,8	2	1,9	1,5	1,3	1,2	0,9	1,2
Quilombola	0,2	0,1	0	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1
Aldeados	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
Outras etnias	22,7	23	23	20,8	24,6	25,2	25	26,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SANTOS; QUEIROZ (2013, p. 43).

Nota-se que no período de vigência da PA houve um movimento no que se refere aos percentuais de “pretos”, “pardos” e “outras etnias” (brancos). Em 2005, o percentual de pretos era de 16,8 e seguiu uma tendência de aumento, com relativa diminuição em 2009 e 2012. “Outras etnias” também teve tendência de aumento ao longo do período variando de 22,7 em 2005 para 26,3 em 2012, exceto em 2008 que o percentual caiu para 20,8. A categoria “pardo” seguiu uma tendência negativa, diminuindo de 58,4 em 2005 para 50,6 em 2012.

Esse movimento pode ser constatado também nos “curso de prestígio”. Apesar do aumento da presença de autodeclarados pretos que passou “de 8,1% em 2004 para 13,0% em 2005” e que se manteve acima dos 10% no período 2005-2012, os dados apresentados por SANTOS; QUEIROZ (2013) (Cf. tabela 4) mostram um aumento na participação de autodeclarados pardos e diminuição de

autodeclarados brancos. Em 2004, o percentual de pardos era de 46,7% e de brancos era de 42,2%, já em 2005, o percentual de pardos aumentou para 59,0% e de brancos diminuiu para 25,3%. Ao longo do período de 2005-2012, o percentual de pardos selecionados nos cursos de prestígio da UFBA variou entre 46 a 60 por cento enquanto a participação de brancos variou entre 25 a 30 por cento. O percentual de pretos, ao longo do período 2005-2012, variou entre 11 a 16 por cento, conforme a tabela abaixo.

Tabela 4 - Distribuição dos candidatos selecionados para os cursos de prestígios por cor [na UFBA], 2004 a 2012

Ano	Raça ou cor					Total
	Branca	Parda	Preta	Amarela	Indígena	
2004	42,2	46,7	8,1	2,0	1,0	100
2005	25,3	59,0	13,0	1,1	1,7	100
2006	26,1	58,6	11,3	1,8	2,1	100
2007	30,4	52,4	12,8	2,5	2,0	100
2008	28,8	53,4	14,7	1,3	1,8	100
2009	27,0	54,3	14,0	2,6	2,1	100
2011	28,2	52,9	15,9	1,6	1,4	100
2012	30,4	53,3	13,0	1,8	1,5	100

Fonte: SANTOS; QUEIROZ (2013, p. 44).

Esse aumento no percentual de pardos e a diminuição do percentual de brancos nos permite considerar duas hipóteses. A primeira é que o debate público sobre a implantação da política de cotas teria desencadeado um processo de autoconsciência racial em pessoas que socialmente se percebiam brancas e também em pessoas que antes tinham receio de se declarar parda ou preta, por motivos de discriminação. E a segunda é que pessoas socialmente brancas passaram a se inscrever como pardas, fraudando o sistema de cotas da UFBA. Nesse caso, as duas hipóteses podem ter operado concomitantemente. Ainda que o caráter flutuante e ambíguo da categoria “pardo” possa favorecer que pessoas

socialmente brancas se beneficiem nessa categoria, particularmente na cidade mais negra do Brasil, Salvador, e no estado da Bahia. Além disso, a política de cotas da UFBA, no que tange ao acesso, parece não ter fixado nenhum mecanismo de “controle social”.

Outro ponto que pode representar indício de falha na política de cotas na UFBA foi a predominância de estudantes de colégios públicos federais e economicamente elitizados nos cursos de maior concorrência e prestígio social. Pinheiro (2010) identificou um “grupo diferenciado” de cotistas oriundos de escolas públicas federais: estudantes do Colégio Militar, do CEFET e também do Colégio da Polícia Militar. Assim, tem-se o seguinte registro: “A maioria dos alunos cotistas de Medicina é do Colégio Militar, de classe média e não se distinguem dos não-cotistas” (PINHEIRO, 2010, p. 118). E ainda: “[...] os alunos cotistas provenientes do Colégio Militar, bem como os cotistas provenientes do CEFET, foram citados, durante as entrevistas, como cotistas diferenciados, dada a sua situação econômica mais privilegiada [...]” (PINHEIRO, 2010, p. 119).

Aqui vale destacar que esta questão do “grupo diferenciado” era perceptível para os professores e estudantes, conforme registro: “[...] Não é fácil, porque, por exemplo, hoje você vetar o aluno do Colégio Militar é uma coisa complicada [...] Agora que é um desvio do objetivo a cota, sem dúvida que é [...]” (Professora *apud* PINHEIRO, 2010, p. 135-6). E um estudante relatou o seguinte:

Porque, na verdade, as cotas, ela se restringe a um seletor grupo de... unidades escolares do ensino fundamental e do ensino médio, que é o colégio da polícia militar, o CEFET e... basicamente, colégio do exército e o da Polícia Militar, que, na verdade, quem ocupa são pessoas que têm um nível social um pouco mais elevado, entendeu? Eu vim do Colégio da Polícia Militar, que eu enquadro como completamente diferente ao do Exército e ao do CEFET. É um colégio muito mais popular. Mas, basicamente, na composição que a gente tem em Direito e Medicina, são alunos que vieram do CEFET, que é um colégio muito, muito bom, que tem um vestibular antes de você entrar no colégio no primeiro ano; o Colégio da Polícia Militar, que já é um colégio mais interno, ali, da corporação do exército, e que tem vários estudantes que são abastados. E aí, essa relação entre cotas, por exemplo, acaba ficando... eu não sei... acho que, para o que ela foi pensada, eu acho que nesse ponto ela se torna falha, entendeu? E aí acaba não tendo muita diferença, mas em outras unidades eu não sei. (*apud* PINHEIRO, 2010, p.131, grifo nosso).

Como já mencionamos nesta tese, no capítulo 3, coloca-se aqui a questão dos critérios - sociorracial versus socioeconômico - para a definição dos beneficiados diretos das PA. A opção pela implantação de uma política em que o

primeiro requisito era ter estudado em escola pública não fez da política formulada na UFBA mais eficiente para minimizar possíveis distorções e desvirtuamentos, sobretudo no acesso de estudantes aos cursos de maior concorrência e prestígio social. Conforme a descrição acima, os procedimentos estabelecidos pela UFBA na sua PA parecem ter sido incapazes de conter uma elite socioeconômica e branca oriunda de escolas públicas federais, bem como de controlar a autodeclaração dos estudantes. Como ressaltou Pinheiro (2010, p.136), “[...] ao admitir alunos destas escolas [públicas federais], confrontam-se os objetivos das cotas, de privilegiar pessoas vindas das classes mais baixas e de maioria negra [...]” (PINHEIRO, 2010, p. 136).

A política afirmativa adotada na UFBA, em termos de acesso, pode ter sido falha também no sentido de não detectar outras condicionantes de educação pública. Nesta situação, por exemplo, existem registros de estudantes que foram à justiça contra a UFBA, por terem estudado em escolas de natureza filantrópica e escolas privadas com função de utilidade pública ou ainda estudantes que concluíram o ensino médio através de supletivos, como mostraremos adiante. Entretanto, vale dizer que estas observações não têm como finalidade formalizar um juízo de valor sobre a política de acesso implantada na UFBA, mas destacar que as políticas públicas não são infalíveis. Portanto, elas são resultado de escolhas, passíveis de avaliações e ajustes durante sua implementação.

No que diz respeito à política de permanência, nossa compreensão é de que essa foi implantada tendo como base duas características: a perspectiva socioeconômica e a fragmentada das ações. Talvez porque esse processo de implantação tenha se desenvolvido em torno de disputa política, como sugerem os registros sobre a criação da Pró-Reitoria de Assunto Estudantil que descreveremos adiante. Santos (2009) analisou os programas institucionais de permanência e apresentou um panorama que evidencia limites quantitativos e qualitativos. Sobre o aspecto quantitativo registrou:

Quem dera pudéssemos falar em uma permanência qualificada de todos os cotistas da Universidade Federal da Bahia, mas infelizmente as ações em curso não abarcam nem 10% dos estudantes que ingressaram pelo sistema de cotas e muito menos a todos os estudantes negros e/ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ainda que ingressos pelo sistema tradicional. Ainda assim, tais ações são importantes e tem contribuído tanto ao nível material quanto simbólico, para a permanência de estudantes negros e pobres no ensino superior (SANTOS, 2009, p. 140).

A autora apresentou três programas de permanência vigentes na UFBA, em 2009: o Programa “Permanecer”, vinculado à Pró-Reitoria de Assunto Estudantil, com 600 bolsas; o Projeto “Conexões de Saberes”, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão, com 84 bolsas; e Projeto “Qualificando a Permanência”, vinculado ao CEAO, com 40 bolsas (SANTOS, 2009, p. 120).

Considerando o programa de maior cobertura, no caso o Programa “Permanecer” vinculado à Pro-Reitoria de Assunto Estudantil, podemos afirmar que a perspectiva socioeconômica tenha se consolidado hegemonicamente na constituição da política de permanência da UFBA. Tal perspectiva parece ter orientado esse Programa, ainda que ele contemplasse estudantes negros e estivesse sob responsabilidade da Coordenação de Ações Afirmativas da Pró-Reitoria. De acordo com o registro: “A Coordenadoria de Ações Afirmativas e Diversidade tem como objetivo, assegurar a permanência bem sucedida de estudantes em **vulnerabilidade socioeconômica** [...] na Universidade e isto se torna objeto de muitas críticas dentro e fora do ambiente universitário” (SANTOS, 2009, p. 123, destaque da autora). E ainda: “O Programa [Permanecer] [...] tem sua concepção pautada na garantia de permanência e integração na vida universitária de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (SANTOS, 2009, p. 123). Assim, o principal critério de seleção do Programa era a “renda” (SANTOS, 2009).

Do ponto de vista qualitativo, os registros apontam que o Programa Permanecer apresentava lacunas. Apesar de atender na maioria estudantes cotistas negros, Santos (2009) afirmou que não havia preocupação com a identificação racial dos estudantes participantes:

No que tange ao quesito cor, de maneira surpreendente 75,3% dos beneficiados pelo Programa na 1ª edição (07/08) e 80,6% dos beneficiados na 2ª edição (08/09) não declararam a cor. Entre os que declararam, as denominações citadas foram pardo, moreno e preto, respectivamente (SANTOS, 2009, p. 125-6, grifo nosso).

Concordando com a análise de Santos (2009, p. 126), a falta de preocupação com a identificação racial dos selecionados do Programa pode ter inviabilizado ações políticas no sentido de combater práticas discriminatórias e racistas, bem como de ações no sentido de fortalecer a “permanência simbólica” no cotidiano universitário da UFBA. E parece-nos que existiam motivos para a adoção de medidas no sentido

de combater as práticas discriminatórias e racistas, além de fortalecer a “permanência simbólica”, como sugerem o registro:

[...] são muitos os estudantes negros (cotistas ou não) que sofrem com a discriminação em sala de aula, por parte de colegas, de professores, e em menor número de funcionários. Estes estudantes não têm hoje um espaço na Universidade para discutir e resolver tais questões (SANTOS, 2009, p. 126).

Para o objetivo desta tese, a discriminação sistemática constitui uma estratégia política, pois evidencia um ambiente de hostilidade e não acolhimento dos estudantes negros na instituição. Ou seja, pode produzir uma percepção nesses estudantes de que não são bem vindos e que serão sempre estranhos, como uma parcela não integrada e deslegitimada na comunidade universitária. E isso pode ter um efeito psicológico de inibição para muitos estudantes negros, interferindo na “espontaneidade”, tão necessária para a formação científico-intelectual.

Tal ambiente universitário pode confirmar a ocorrência de situações, atitudes e práticas que se enquadram na categoria temática que denominamos **resistência conservadora**. Alguns indícios da persistência dessa tendência podem ser constatados na disputa em torno da implantação da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e dos relatos de atitudes e comportamentos discriminatórios por parte de professores e de alunos. Vale destacar que a “permanência” fazia parte como o terceiro eixo do Programa de PA elaborada pelo GT e aprovada pelo Conselho Universitário da UFBA⁷⁴. Entretanto, os indícios permitem afirmar que o processo de criação da Pró-Reitoria foi envolvido por uma forte disputa política, conforme o registro abaixo:

Após a aprovação do programa de Ações Afirmativas, houve a iniciativa de criar uma estrutura administrativa que gerisse essas atividades, na forma de uma pró-reitoria, entretanto o processo de deliberação dentro dos conselhos superiores acabou impedindo essa criação [...] Todo o processo de disputa política interna fica claro quanto a oposição de dentro da UFBA ao Reitor derrotou a aprovação da criação da pró-reitoria de ação afirmativas [...] (SILVA FILHO, 2008, 133).

⁷⁴ Entre as propostas desse eixo constava: ampliação do número de bolsas estudantis; montagem de um sistema de acompanhamento acadêmico (tutoria) dos estudantes nos cursos em que se identifique necessidade e viabilidade; oferta dos cursos em turno único e ampliação da oferta de cursos noturnos; reforço da política de assistência estudantil - residência, alimentação, transporte etc.; e atendimento nos programas de assistência estudantil, de um mínimo de 30% de estudantes negros. (UFBA, 2004).

Na disputa em torno da Pró-reitoria de Ação Afirmativa parecem ter reaparecido as duas perspectivas presentes no processo de formulação da PA, a dimensão socioeconômica versus a sociorracial. Santos (2009) registrou o seguinte: “ma[i]s uma vez a polêmica em torno das ações afirmativas e a idéia de que o problema no Brasil é tão somente de classe, fez com que a proposta tivesse o nome modificado para Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAE)” (SANTOS, 2009, p. 121). Tal questão também apareceu no depoimento do Pró-Reitor, segundo Santos:

[...] de um lado o marxismo, vamos dizer assim, mais ortodoxo que não aceita discutir a questão étnico-racial e parte do pressuposto de que a discussão é de classe social. De outro lado, os movimentos que têm uma base mais conceitual histórico-anropológica que faz uma discussão étnico-racial, isso no cenário do Brasil. Aqui se reproduziu isso nas correntes partidárias ou políticas que estão no Movimento Estudantil (Pró-Reitor de Assistência Estudantil *apud* SANTOS, 2009, p. 121).

Segundo Santos (2009), a disputa em torno da implantação da Pró-Reitoria foi definida no Conselho Universitário e a proposta de uma Pró-Reitoria de Ação Afirmativa foi derrotada. Em entrevista concedida a essa pesquisadora, o Pró-Reitor afirmou: “[...] Então foi assim que foi criada a Pró-Reitoria. Naquele momento prevaleceu o conceito de assistência estudantil sob protesto [...]” (Pró-Reitor de Assistência Estudantil *apud* SANTOS, 2009, p.122). Nota-se nestas citações que a discussão em torno da implantação da Pró-Reitoria não envolvia somente o nome, mas a concepção do que seria esse órgão gestor da política estudantil e, conseqüentemente, a condução de suas ações orçamentárias e políticas.

Tal disputa pode ser o indicativo de um contexto hegemonicamente desfavorável à PA e, particularmente, às iniciativas da permanência que beneficiariam em maior incidência os estudantes negros. Além dos setores políticos que se opunham a política de permanência com base no argumento da “justiça social” existiam setores da comunidade universitária que se opunham a essa política com base no argumento do “mérito”:

Essa resposta [do então Reitor] foi dirigida a uma disputa política dentro de um setor sensível ao argumento da justiça social e da implementação das políticas de cotas como estratégias de inclusão social e aumento da cooperação e da confiança, do Capital Social. Há na universidade, claramente, outros setores que compreendem que a instituição deve ser o espaço da elite intelectual e que a excelência acadêmica não é compatível com políticas de inclusão social [...] (SILVA FILHO, 2008, p. 135).

A despeito dessas disputas políticas abertas, outro indício da persistência da “resistência conservadora” no contexto universitário da UFBA também pode ser constatado a partir dos registros de atitudes e comportamentos discriminatórios. Essas práticas discriminatórias são extremamente perversas porque são difusas, dissimuladas e sutis. Ou seja, elas são pouco perceptíveis de um ponto de vista institucional. Dados da pesquisa de Santos (2009) apontaram que (44%) quarenta e quatro por cento dos estudantes da amostra afirmaram ter sofrido algum tipo de discriminação devido à condição de cotistas. E a maioria (35%) desses estudantes afirmou que as discriminações não eram “atitudes isoladas”, mas frequentes no cotidiano das salas de aula. Assim, a autora elencou algumas situações de discriminação relatadas pelos estudantes:

[...] algumas formas como esta discriminação, aos estudantes cotistas, ocorre nas salas de aula dos diversos cursos, assim identificamos: a) dois estudantes, um de Engenharia Mecânica e outro de Letras, que ouviram de um professor que *eles impediram a entrada de alunos mais capacitados*; b) [...] outra estudante cotista do curso de Letras ouviu do professor que *ela havia se diminuído, quando ingressou pelo sistema de cotas*; c) uma estudante cotista do curso de Administração ouviu do professor que *os cotistas não deveriam estar ali porque não têm condições financeiras*; d) outras duas estudantes de Pedagogia ouviram a professora afirmar que *os cotistas não têm nível*; e) um estudante de Museologia ouviu do professor que *teria que ralar muito para passar, porque como cotista ele não conseguiria acompanhar a disciplina*; f) outra estudante também cotista e do mesmo curso ouviu da sua professora: *você vai ter que entrar no ‘quadrado’ (SIC)*; g) uma estudante de Comunicação (Jornalismo) declara ter ouvido em sala de um professor que *o Governo abriu as portas da universidade para um bando de gente despreparada*; h) enquanto outra estudante de Comunicação (Produção e Cultura), também cotista, declara que no primeiro dia de aula do semestre letivo o professor *pediu que os cotistas se identificassem*; i) um estudante de pedagogia ouviu da sua professora “em tom de brincadeira” que se ela soubesse antes que ele era cotista não teria lhes dado boas notas (SANTOS, 2009, p. 165, grifo da autora).

Também há registro do relato de um estudante do curso de direito, nos seguintes termos: “Um professor disse: o ruim das cotas é que vocês tiram as vagas dos nossos filhos. Ai eu virei pra ele e disse: e vocês sempre tiraram os nossos lugares. Você e sua corja é tudo ladrão!” (Estudante do 2º semestre de Direito *apud* SANTOS, 2009, p. 173-4). E ainda o registro do relato de uma estudante do curso de administração:

Uma colega me contou que um grupo não quis fazer o trabalho com ela porque ela era cotista. Ela estava se sentindo inferiorizada. Ela deu azar de eu não estar por perto porque se não o grupo ia ouvir... a gente não está aqui por esmola não, a gente estudou e muito [...] (Estudante do 2º semestre de Administração *apud* SANTOS, 2009, p.178).

Com base nesses relatos, podemos afirmar que as práticas discriminatórias, manifestas como resistência conservadora, constituíram uma indisposição generalizada contra a política de cotas e, particularmente, contra os estudantes negros na UFBA também no processo de implementação dessa política.

Nos textos-documento que trataram do processo de implementação da PA constatamos também registros de ocorrência da tendência que, nesta tese, estamos denominando “**Judicialização da política**”. Coutinho (2014) realizou um levantamento das decisões judiciais sobre política de cotas nas universidades públicas baianas nos Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF). Conforme classificação desse autor, as decisões se enquadravam em cinco eixos temáticos, a saber:

(a) constitucionalidade da política de cotas; (b) candidatos cotistas que cursaram o segundo grau em instituição pública de ensino, supletivo oferecido por escola pública e escola particular como bolsistas integrais; (c) política de cotas para os cursos de pós-graduação em universidades públicas; (d) natureza jurídica das instituições de ensino para fins de inscrição em processo seletivo através das cotas; (e) portadores de deficiência e reserva de vagas no processo seletivo (COUTINHO, 2014, p. 82).

Considerando os processos julgados no TRF, que dizem respeito às instituições de ensino públicas federais - caso da UFBA - e as ocorrências, não apareceram catalogadas decisões judiciais nos eixos temáticos (c) referente à pós-graduação e (e) referente à portadores de deficiência. Contudo, vale destacar o eixo temático (a) sobre a constitucionalidade porque segue uma tendência mais geral que atribuir à PA a violação dos direitos individuais. Também os eixos temáticos (b) que apresentam processos de estudantes que não cursaram o ensino médio regular e (d) que apresentam processos de estudantes que cursaram o ensino básico em instituições filantrópicas ou privadas como bolsistas. Esses dois últimos eixos temáticos constituem uma novidade para a discussão que desenvolvemos nesta tese, pois eles reúnem ações judiciais que questionam os procedimentos e os requisitos da PA implantada na UFBA.

Conforme Coutinho (2014), no eixo temático (a) constitucionalidade da política de cotas, foram catalogadas (11) onze decisões judiciais - Mandado de Segurança e Apelação Cível. No eixo temático (b) que trata de casos de “candidatos cotistas que cursaram o segundo grau em instituição pública de ensino, supletivo oferecido por

escola pública e escola particular como bolsistas integrais”, foram catalogadas (40) quarenta decisões judiciais (Apelação Cível e/ou Remessa Necessária). E no eixo temático (d) referente à “natureza jurídica das instituições de ensino para fins de inscrição no processo seletivo por cotas” foram catalogados (15) quinze processos - Apelação Cível e Agravo Regimental.

Com relação ao eixo temático (b), tem-se um caso analisado por Coutinho (2014, p. 113) referente a uma Apelação feita pela UFBA em face de “mandado de segurança” concedido em favor de um estudante aprovado no vestibular para o curso de ciências contábeis que teve a matrícula negada. Segundo registro: “[...] O motivo foi que o apelado cur[s]ou supletivo em escola pública, o que, mesmo assim, foi considerado fora dos ditames para a seleção como cotista pela UFBA [...]” (COUTINHO, 2014, p.113). Na decisão desse caso, o TRF afirmou o seguinte, “[...] o motivo do apelado ter frequentado supletivo em escola pública não lhe dá nenhuma vantagem em relação aos demais candidatos advindos de escola pública [...]” (COUTINHO, 2014, p.113). Também analisou o processo de um candidato aprovado no vestibular da UFBA para o curso de Engenharia Mecânica que estudou ensino fundamental e o primeiro ano do ensino médio em escola pública, obtendo o certificado de conclusão do ensino médio através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A UFBA negou sua matrícula sob alegação que o estudante não havia cumprido o requisito de todo ensino médio em escola pública. “Sustentou a apelante, isto é, a UFBA, que o ENEM, bem como o supletivo, desnatura a política de cotas. A segurança fora concedida em favor do apelado e o TRF-1 confirmou-a” (COUTINHO, 2014, p. 114). E ainda: “A conduta da UFBA, neste caso, foi contra a isonomia e a essência das ações afirmativas” (COUTINHO, 2014, p. 114).

Já com relação ao eixo temático (d), Coutinho (2014) analisou uma Apelação em “mandado de segurança” requerida por um candidato aprovado no vestibular de 2007 da UFBA, curso de Engenharia Mecânica, que foi impedido de fazer a matrícula por ter feito o ensino fundamental e parte do ensino médio em escola filantrópica. Essa escola não foi aceita como sendo escola pública pelos requisitos da política de cotas da UFBA. Com relação ao desfecho do processo, tem-se o seguinte registro: “[...] a liminar foi concedida em favor do estudante apelado determinando a realização da matrícula, sendo confirmada no mérito a concessão da segurança [...] O recurso de apelação interposto pela UFBA não foi provido, ou

seja, a sentença foi mantida em favor do candidato recorrido” (COUTINHO, 2014, p. 125).

Por fim, vale destacar a Apelação interposta pela UFBA a partir da ação de um estudante aprovado no vestibular para o curso de Geologia e que teve sua matrícula negada sob a alegação de que o mesmo não tinha comprovação do histórico em escola pública. O estudante teria feito todo ensino fundamental em escola pública e o ensino médio em uma escola privada “considerada como de utilidade pública” através de “convênio com a prefeitura para a oferta de escola gratuita” a alunos de origem humilde (COUTINHO, 2014, p. 126). Conforme registro: “face de receber subsídios do poder público, a natureza da prestação educacional coaduna com a política de cotas, pois permite a retirada de pessoas da segregação social, dando-lhes chances através da educação de galgar uma vaga na universidade pública” (COUTINHO, 2014, p. 126). E ainda: “O apoio do poder público e o não pagamento de mensalidades consolidam a condição de hipossuficiente, cumprindo o candidato apelado os requisitos para ser cotista” (COUTINHO, 2014, p.127).

No processo de implementação da PA também merece destaque a participação do **movimento negro**, enquanto ator social. Os textos-documento nos permitem inferir sobre o papel bastante ativo dos estudantes negros militantes. Santos (2007; 2009) na discussão que fez sobre “estratégias informais de permanência”, tanto material como simbólica, destacou o trabalho do “Núcleo de Estudantes Negros Universitários” (NENU). Segundo essa pesquisadora, tal organização de estudantes negros originou-se na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), não se constituía em uma “entidade jurídica”, tinha o reconhecimento dentro da Universidade e contava com o apoio de intelectuais do movimento negro (SANTOS, 2009, p. 155). Ainda segundo os registros: “O grupo teve uma participação ativa na construção da Política de Cotas da UFBA” (SANTOS, 2009, p. 155) e “se manteve buscando estratégias de acesso e permanência da população negra no ensino superior” (SANTOS, 2009, p. 155). Nos registros constam também ações no sentido do estabelecimento de estratégias de permanência, como “rede de solidariedade”, atividades formativas e crítica à política institucional de permanência da Universidade.

Em entrevista concedida a Santos (2007; 2009), um membro do NENU relatou que a motivação inicial era a sobrevivência dos estudantes negros na

Universidade. Conforme o registro: “A gente tenta estabelecer uma irmandade. A gente está sempre se juntando para tentar resolver essas demandas [...]” (*apud* SANTOS, 2009, p. 155). E ainda:

[...] quando nós surgimos a perspectiva era juntarmo-nos para sobrevivermos. Tanto que éramos na maioria calouros. A gente se juntava para procurar meios de permanecer: dividir almoço, transporte, ajudar na informática, tentar bolsa, trabalho e também para estudar juntos. A princípio foi uma experiência de permanência para o grupo (*apud* SANTOS, 2009, p. 155).

Em outro texto, Santos (2007) destacou que o NENU propôs uma atividade formativa chamada “Introdução ao Pensamento Africano (IPA)” destinada aos estudantes cotistas de toda UFBA, conforme relatou um membro do NENU:

Por ter vindo dos anseios do movimento negro, que são anseios de colocar a Universidade para além da entrada de corpos, nossa proposta foi diferenciada porque pensava em transformação da mentalidade. O mote principal era a introdução do módulo sobre Pensamento Africano (*apud* SANTOS, 2007, p. 63).

Por fim, os registros sugerem que o NENU constituía-se de um grupo de estudantes negros bastante politizados e atendo às lacunas da política institucional de permanência em vigência na UFBA, à época. Como registrou Santos (2007; 2009), esses estudantes eram “enfáticos” na exigência de políticas de permanência que garantissem a qualidade. Conforme relato de estudante: “Os Programas Institucionais de Permanência têm que ser fortalecidos, repensados. Não dá pra ficar com as experiências informais que embora deem certo não podemos contar só com isso” (*apud* SANTOS, 2009, p. 156). Em outro texto um membro do NENU relatou: “A gente não quer ser incluído, a gente quer participar e fazer mudanças. Fazer que alguns espaços de privilégios sejam rompidos” (SANTOS, 2007, p. 63).

Dessa forma, a partir dessa descrição do processo de implementação da PA na UFBA, podemos afirmar, com base nos registros, que a comunidade universitária permaneceu em “litígio político” também nessa etapa de desenvolvimento da política. Dois fatos podem ser destacados para sustentar nossa afirmação. O primeiro foi o fato de que o processo de implantação da PA impactou a eleição para Reitor em 2006. Segundo registro: “a disputa sobre a paternidade da adoção da política de cotas e o protagonismo dos diversos atores sociais nesse polarizou a disputa política no segmento estudantil e em parcela dos segmentos dos

professores e servidores” (SILVA FILHO, 2008, p.134). Como se sabe, as disputas eleitorais para Reitor nas universidades tendem a envolver parcelas importantes das comunidades universitárias. E o segundo fato foi a disputa em torno do nome e, sobretudo, do conceito da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. Essa disputa parece ter dividido o movimento estudantil e, conseqüentemente outros setores da comunidade universitária, tensionando e culminando com a derrota da proposta de uma Pró-Reitoria de Política Afirmativa (SILVA FILHO, 2008; SANTOS, 2009).

Conforme apresentado, os registros da etapa de implementação se constituem em fortes indícios do ambiente litigioso que predominou na comunidade universitária da UFBA durante o período de vigência da PA adotada em 2004. Assim, podemos estabelecer sobre a evolução da PA implantada nessa Universidade, a seguinte síntese conforme Quadro abaixo.

Quadro 3 - Síntese da evolução da Política afirmativa na UFBA

Etapas	Categorias-temáticas	Características	Outros atores sociais envolvidos	Conjuntura
A) Processo de formulação	Diluição da política Resistência conservadora à política	Redução do racial ao social ----- Esvaziamento dos debates, protelação.	Forte participação do movimento negro e aliados.	Relativamente desfavorável às políticas afirmativas para negros
B) Processo de implementação: acesso e permanência	Resistência conservadora à política ----- Judicialização da política	Derrota da proposta da Pro-reitoria de PA; foco na “vulnerabilidade social” Casos de discriminação ----- Ações Judiciais contra a política de cotas	Forte participação do movimento negro	Relativamente desfavorável às políticas afirmativas para negros

Fonte: Elaborado pelo autor

Em síntese, pode se afirmar, a partir das três descrições realizadas, que o processo de implantação de PA nos contextos universitários - UnB, UFPR e UFBA - aconteceram de forma distinta e particularizada. Isso parece ser devido à cultura própria de cada uma dessas instituições. Entretanto, houve um ponto referencial comum no desenvolvimento do processo nessas três instituições públicas de ensino

superior, a saber: a proposta de implantação de PA, na sua modalidade de reserva de vagas, para o acesso e permanência de estudantes negros. A forma como o processo se desenvolveu em cada um dos contextos evidenciou um “incomodo” provocado pela demanda de PA para estudantes negros e as atitudes e comportamentos na vigência do processo guardaram algumas características comuns. Vale lembrar que as comunidades universitárias constituem-se predominantemente de “pessoas brancas”, sobretudo no seu corpo docente e nas instâncias diretivas e decisórias (CARVALHO, 2006).

Assim, pode-se dizer que existiu características comuns e, ao mesmo tempo, arranjos locais diferentes nos três contextos universitários estudados. Uma primeira característica comum, diz respeito à ocorrência de “litígio político” nos processos de implantação das PA nas três Universidades, sobretudo, na etapa de formulação da política. É possível afirmar que em nenhum dos três contextos o processo se desenvolveu de forma consensual. A institucionalização de PA na UnB, na UFPR e na UFBA foi resultado de intensa e complexa articulação política, dividiu as comunidades universitárias em dois blocos favoráveis/defensores e contrários/opositores e o formato da política parece ter expressado a vantagem que um ou outro bloco teve na correlação de forças da disputa política. Além de atores sociais internos às comunidades (professores, estudantes e administração central - reitorias), destacou-se a participação ativa e decisiva do movimento negro interno e externo às comunidades, enquanto “ator social”, na disputa política em torno das PA nessas três Universidades.

Também com maior ou menor intensidade nas etapas de formulação e/ou de implementação foi possível identificar três tendências de comportamento político cujos aspectos reunimos nas categorias temáticas denominadas de (1) “resistência conservadora”; (2) “judicialização da política”; (3) “diluimento da política”. A resistência conservadora foi identificada com maior evidência: na UFPR, na fase de formulação; na UnB, nas fases de formulação e de implementação; e na UFBA, nas fases de formulação e de implementação. A judicialização da política foi identificada com maior evidência: na UFPR, na fase de formulação; na UnB, na fase da implementação; e na UFBA, na fase de implementação. Finalmente, a categoria temática que denominamos diluimento da política foi identificada com maior evidência: na UFPR, na fase de implementação da política; na UnB foi identificada

de forma mais discursivamente⁷⁵ (SANTOS, 2007), mas sem impacto significativo na política para estudantes negros; e na UFBA, na fase de formulação e implementação da política.

Apesar da variação em termos de ocorrência, vale chamar a atenção que a forma de apresentação dessas categorias temáticas separadamente continue apenas um recurso didático. Considerando o processo de implantação de PA para estudantes negros nos contextos universitários estudados, tais tendências podem ser compreendidas como elementos de um único movimento. Ou seja, estas tendências constituem uma espécie de facetas de um **movimento reacionário** não organizado, consciente ou não, cujo objetivo pareceu ter sido o enfraquecimento ou a contraposição ao estabelecimento de PA para a inclusão de estudantes negros no ensino superior público brasileiro.

De acordo com nossa linha interpretativa, nesse movimento reacionário ganhou força a defesa da bandeira de PA para a inclusão social, como base em critérios socioeconômicos (egressos de escola pública e renda). Essa foi a forma de fazer frente à demanda histórica do movimento negro por PA para a inclusão de estudantes negros, com base em critérios raciais no ensino superior público. No próximo capítulo procuraremos evidenciar como estas diferentes perspectivas impactaram as duas macros decisões sobre PA em 2012, além de tentar desvelar o sentido dessa política para a população negra e sua relação com a dinâmica sociocultural predominante na sociedade brasileira.

⁷⁵ Conforme os dados apresentados por Santos (2007), dentre os argumentos dos professores contra políticas de cotas para negros a “baixa qualidade da escola pública” apareceu em segundo lugar em termos percentuais (Cf. pág. 142 desta tese). A hipótese que levantamos para que esta categoria temática não tenha aparecido de forma mais incisiva no processo da UnB está vinculada a dois fatos. Primeiro porque nessa universidade já tinha um programa de inclusão social (Programa de Avaliação Seriada - PAS), à época, e segundo por ter sido a primeira Universidade Federal que aprovou uma política de cota para estudantes negros, em 2003 (CARVALHO, 2006, p. 46). Ou seja, essa tendência talvez não estivesse tão sistematizada de forma prática-discursiva (o pioneirismo da UnB na implantação da PA para negros foi lembrado pelo ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADPF 186).

CAPÍTULO 5 - CULTURA E POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR: O SENTIDO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo não pretendemos desenvolver uma análise avaliativa, etapa constante na metodologia, das PA no período estudado. Nesta tese, a intenção é produzir subsídio que sirva principalmente para alguma “aprendizagem social” sobre o racismo a partir da experiência brasileira de PA. Assim, nossa opção foi apresentar, primeiramente, as duas macros decisões do ano de 2012, pois estas decisões de certa forma interromperam abruptamente os processos de avaliação dessas políticas já que engendraram uma nova fase. Desenvolvemos uma reflexão, a partir da ótica da população negra, sobre o significado das PA com base em critérios socioeconômicos para a inclusão de estudantes negros no ensino superior público considerando o contexto sociocultural brasileiro. E, por fim, discutimos a possível relação entre o processo de evolução das PA no período e a cultura racial dominante na sociedade brasileira.

O estudo dos processos de formulação e implementação de PA nos contextos universitários estudados - UNB, UFPR e UnB - dão sustentação a nossa tese em pelo menos dois pontos. Primeiro que houve um movimento reacionário em contraposição à PA para o ingresso de estudantes negros nessas instituições públicas, indicativo de que foi um processo eminentemente político. Esse processo colocou em disputa dois blocos de atores sociais, de um lado, defensores/favoráveis (movimento negro e seus aliados brancos) e, de outro, opositores/contrários (movimento reacionário predominantemente branco). E segundo que no interior desse movimento reacionário se consolidou uma perspectiva socioeconômica de PA para a inclusão de estudantes negros que se opôs e enfraqueceu a perspectiva sociorracial dessa política, historicamente, reivindicada pelo movimento negro.

A característica difusa e sistemática da oposição às PA para estudantes negros nos permite levantar questionamentos sobre a relação entre essas políticas públicas e a cultura dominante no Brasil. Pode-se perguntar, por exemplo, se essa disputa em torno das PA para estudantes negros não foi perpassada ou adensada por aspectos culturais, como o racismo e o senso comum racial dominante do mito da democracia racial. Sabe-se que estes aspectos culturais, difundidos em toda sociedade brasileira, são historicamente produzidos e sustentados pelas elites econômica, intelectual e política predominantemente branca.

Antes tentar responder a tais questionamentos, precisamos compreender o que significa o estabelecimento de PA para estudantes negros a partir de critérios socioeconômicos e o que representou os dois eventos de 2012 enquanto decisões históricas no longo percurso de luta pela implantação de PA no Brasil. Esses eventos nos ajudaram a perceber, com mais evidência, que a principal frente prático-discursiva de oposição a PA para estudantes negros com base em critérios raciais foi uma perspectiva classista que defendia PA baseada em critérios socioeconômicos.

5.1 Políticas Afirmativas: o Julgamento do STF e a sanção da Lei 12.711

O ano de 2012 foi um ano decisivo para a experiência brasileira de PA. O julgamento da ADPF 186 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 25 e 26 de abril, e a aprovação e sanção pelo governo federal da Lei 12.711, em 29 de agosto, significaram acontecimentos importantes nessa experiência. Esses dois acontecimentos constituíram duas importantes decisões sobre a legalidade e a legitimidade dessas políticas públicas no Brasil. Contudo, eles também podem ser considerados como mais uma manifestação do “litígio político” entre a perspectiva sociorracial e a perspectiva socioeconômica para a inclusão de estudantes negros no ensino superior público. Pode-se afirmar, a partir de nossa interpretação, que essas decisões tomadas no ano de 2012 tiveram sentidos opostos se considerada a perspectiva do movimento negro. O STF considerou legal e legítima PA para a inclusão de estudantes negros a partir, exclusivamente, de critérios raciais, no julgamento da ADPF 186 que questionava a inconstitucionalidade da política de cotas implantada na UnB. O governo brasileiro negou o fator racial como principal critério para efetivação de PA para inclusão de estudantes negros no ensino superior público. Ao sancionar a Lei 12.711 (Lei de Cotas), o fator racial (preto, pardo e indígena) apareceu “subsumido” aos fatores socioeconômicos (egressos escola pública e renda), como veremos mais adiante.

Vejamos primeiramente a decisão sobre a legalidade e legitimidade da PA para negros no STF. O rito que culminou no julgamento da ADPF 186 pode ser considerado em dois importantes momentos: o primeiro foi a realização de Audiência Pública, em março de 2010, e o segundo o julgamento propriamente dito (PIRES,

2013, p. 218-231)⁷⁶. Com relação à Audiência Pública, destacamos que a participação de militantes e intelectuais negros e a contribuição de estudiosos e juristas que expuseram a favor de PA com base em critérios raciais, em quantidade e qualidade, foi muito superior às contribuições daqueles que expuseram contrariamente. Também foi significativa no processo a participação do ex-ministro Joaquim Barbosa Gomes, negro e estudioso do tema. Esta Audiência foi realizada no período de 03 a 05 de março e contou com 40 expositores habilitados previamente para se pronunciar, sendo o número de inscrições para participação de 252 pessoas (JESUS, 2011, p. 164). Contudo, tal Audiência no STF não ocorreu sem tensões e disputas. Após a divulgação dos 40 expositores habilitados, o Partido Democratas questionou formalmente a isonomia do conjunto dos expositores habilitados sob a alegação de que dos 40 expositores habilitados, vinte e oito eram favoráveis à PA para estudantes negros a partir de critérios raciais.

A presença da população negra no evento foi significativa, apesar do pequeno número de expositores declaradamente negros. Esse dado, inclusive, foi utilizado pelo professor José Jorge de Carvalho para exemplificar a exclusão dos negros dos espaços acadêmicos e do poder na sua exposição durante a Audiência Pública.

Das quarenta e três pessoas convocadas a falar, trinta são professores - alguns evidentemente assumiram o cargo de administração do Estado e outros espaços especializados. O problema é que desses trinta professores, vinte e oito deles são brancos e apenas dois são negros: o Professor Kabengele Munanga e Mário Theodoro. Ou seja, reproduzimos aqui, de um modo absolutamente não intencional, essa profunda segregação racial que é a marca do nosso sistema acadêmico. Temos aqui 93% de professores brancos decidindo se devemos ou não consolidar ações afirmativas para negros nas universidades (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, p. 93-94).

Rodrigo Ednilson de Jesus (2011) desenvolveu uma consistente análise dessa Audiência Pública. De forma mais detalhada, esse autor analisou os discursos de dezesseis (16) expositores, oito favoráveis e oito contrários às PA para negros considerando quatro categorias: “ação afirmativa e cotas” (favoráveis ou contrários); “representações do Brasil” (desigualdade sociorracial e socioeconômica; mestiçagem ou multirracial); “alternativa política” (PA com base em critérios raciais ou critérios sociais); e “projetos para a Nação” (conservação, atualização ou reinvenção). Como salientou Jesus (2011, p. 214) existia uma coerência interna que

⁷⁶ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão da ADPF 186. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=278000&caixaBusca=N>. Acesso em 27/01/2015

ligava as quatro categorias nos discursos dos 16 expositores analisados. Ou seja, os posicionamentos políticos dos expositores em relação às PA, em certo sentido, revelavam também as suas divergências em termos de “representações sobre o Brasil” e “projeto para a nação”. Isso significa dizer que na referida Audiência do STF, para além das ideologias de cada um dos expositores, já se colocava em disputa duas “concepções de mundo” diferentes e divergentes em torno da PA para inclusão de estudantes negros no ensino superior público.

Uma dessas concepções de mundo pode ser percebida nos discursos de opositores à PA para negros, como a do então senador Demóstenes Torres. Nota-se que o senador recorre a ideia da “nação mestiça” e da pobreza estruturante para se contrapor à concepção do Brasil que entende o racismo como elemento estruturante da desigualdade social entre brancos e negros.

A realidade é que somos mestiços. Nosso grande problema é a pobreza que, aí sim, é estrutural. O racismo no Brasil não é estrutural, nem institucional. A pobreza, essa marginaliza, essa tira o cidadão de qualquer tipo de benefício (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010, p.131).

Nessa mesma perspectiva pode ser analisado o pronunciamento da advogada do Partido Democratas, Roberta Fragoso Kaufmann. Com base em uma concepção de Brasil semelhante à do senador, a advogada apontou que a intenção do questionamento feito pela ADPF 186 era quanto à solução que se desenhava para o enfrentamento da desigualdade entre brancos e negros, a saber: a institucionalização de PA com base na diferenciação racial ou não. Contra o “risco da racialização” do Brasil, a advogada propôs a adoção de “cotas sociais” para a inclusão de negros pobres, mesmo não tendo nenhuma evidência empírica de conflitos raciais na experiência brasileira de implantação de PA nas universidades em dez anos. A concepção de Brasil que fundamenta essa posição é de que existe uma unidade nacional brasileira e a desigualdade entre negros e brancos não é devido ao racismo e à discriminação, mas a diferenças socioeconômicas.

À medida que adotarmos cotas sociais, e considerando a estatística aqui largamente apresentada de que 70% dos pobres são negros, atingiremos o desiderato da integração sem correr o risco da racialização do País. Não podemos ignorar o preço que pagaremos por essa racialização. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010, p. 85).

O contraponto, expresso a partir de uma “concepção de mundo” oposta, pode ser constatado nos discursos de intelectuais negros que pronunciaram na referida

Audiência Pública. Ao se posicionar favorável à PA para negros, o professor Kabengele Munanga ressaltou o objetivo dessas políticas no Brasil e em outros países.

As políticas de ação afirmativa foram implementadas nesses países [Índia e Estados Unidos e África do Sul] para corrigir os efeitos negativos acumulados e presentes causados pelas discriminações e, sobretudo, pelo racismo institucional. Creio que isso é também a lógica dessa política no Brasil que defendemos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010, p. 237).

E a militante negra Sueli Carneiro destacou as representações e os projetos nacionais em disputa no Brasil a partir da instituição da PA. Obviamente que um projeto de nação visava a “conservação” e outro visava a “transformação” do padrão de relação sociorracial dominante (JESUS, 2011).

O primeiro desses projetos está ancorado no passado. [...] O segundo projeto de nação dialoga com o futuro, como já foi dito. O que dele apostam os que nele acreditam, é que o País que foi capaz de construir a mais bela fábula de relações raciais é capaz de transformar este mito numa realidade de conforto nas relações raciais para todos e para todas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010, p. 303-304).

Apesar de todos os ministros votarem favoráveis às PA com base em critérios raciais é possível identificar também no julgamento da ADPF 186 indícios dessas duas concepções de mundo em disputa. O voto do ministro relator Ricardo Lewandowski, exaustivamente elogiado por seus pares, pode ser arrolado como exemplo de que o STF seguiu a concepção de mundo “transformadora” para sociedade brasileira, ou seja, a perspectiva que “dialoga com o futuro”, nas palavras de Sueli Carneiro. Vale ressaltar que não temos a pretensão aqui de fazer uma análise jurídica do voto, mas uma apresentação daquilo que consideramos importante a partir do seu conteúdo denso e abrangente⁷⁷.

O voto do ministro relator da ADPF 186, Ricardo Lewandowski, foi subdividido em vários tópicos e iniciou destacando que a questão fundamental a ser examinada era saber se “os programas de ação afirmativa que estabelecem um sistema de

⁷⁷ O voto do relator, ministro Ricardo Lewandowski, constituiu-se de quarenta e seis (46) páginas e abordou vários aspectos em torno da temática das políticas de ação afirmativa a partir dos seguintes tópicos: 1) abrangência do tema em discussão; 2) igualdade formal versus igualdade material; 3) justiça distributiva; 4) políticas de ação afirmativa; 5) critérios para ingresso no Ensino Superior; 6) adoção do critério étnico-racial; 7) consciência étnico-racial como fator de exclusão; 8) o papel integrador da universidade, as ações afirmativas nos Estados Unidos da América; 9) hetero e autoidentificação; 10) reserva de vagas ou estabelecimento de cotas; 11) transitoriedade das políticas de ação afirmativa; 12) proporcionalidade entre meios e fins e; 13) parte dispositiva (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 46-92).

reserva de vagas, com base em critério étnico-racial, para acesso ao ensino superior” estavam ou não em “consonância com a Constituição Federal” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 48). Assim defendeu que, pela relevância do tema, a questão deveria ser discutida de forma “ampla” e, especialmente, a luz dos princípios e valores que fundamentam a Constituição brasileira.

Para a sustentação do voto, o relator ressaltou que existia evidência que o constituinte de 1988 não se limitou simplesmente a proclamação de uma igualdade forma, mas também de uma igualdade material. Ou seja, a Constituição brasileira dialoga com a fundamentação filosófica e sociológica da noção de igualdade substantiva. Sobre esta questão afirmou o relator, o constituinte não se limitou

[...] a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro - a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.49).

Como se percebe, a noção de igualdade presente na Constituição pressupõe sua materialidade e sua substancialidade. O Estado brasileiro, então, “pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual [...]” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 50), a fim de que tais grupos sociais consigam superar as desigualdades acumuladas historicamente. E concluiu afirmando que essa perspectiva de superação de uma concepção “meramente formal do princípio da isonomia” está em consonância com a ideia de democracia contemporânea.

Destacou também que a justiça distributiva é um “meio” para se transformar o “direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 52). Assim, somente a justiça distributiva e compensatória permite superar as desigualdades concretas por meio da “intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las” e esses dispositivos não são estranhos à Constituição brasileira. Contudo, fez duas ressalvas sobre a aplicação do princípio da igualdade sob a ótica da justiça distributiva: ele considera a posição relativa dos grupos sociais entre si,

tende a combater as desigualdades acumuladas e presentes e não se restringindo a categorias raciais, portanto, pode ser indiferente às diferenças étnico-raciais. Ao apontar os limites das políticas públicas fundamentadas na “justiça distributiva” para o enfrentamento das desigualdades raciais, o relator compartilhou das análises de estudiosos das relações raciais brasileiras que defendem a “combinação ou complementaridade” entre políticas afirmativas e políticas universalistas para esse enfrentamento (FERES JUNIOR, 2008; TELLES, 2003).

O conceito de ações afirmativas arrolado pelo relator, entre outro, foi o que constava no artigo segundo da “Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas”, ratificada pelo Brasil em 1968. No Art. 2, II, da referida Convenção, políticas de ações afirmativas são definidas como:

[...] medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (*apud* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 54).

Além de destacar o caráter transitório desse tipo de política, o relator fez referência ao fato de que em âmbito internacional encontram-se políticas afirmativas que consideram a “raça, gênero ou outro aspecto que caracterizam certo grupo minoritário para promover a sua integração social”, bem como também “o estabelecimento de cotas ou a reserva de vagas para integrantes de setores marginalizados” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 54). Para exemplificar tal afirmação, citou o caso da Índia, que instituiu ações afirmativas antes dos Estados Unidos, um “país marcado, há séculos, por uma profunda diversidade cultural e étnico-racial, como também por uma conspícua desigualdade entre as pessoas, decorrente de uma rígida estratificação social” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 54).

Desta forma, ressaltou que “o critério de acesso às universidades públicas, no Brasil, deve levar em conta, antes de tudo, os objetivos gerais buscados pelo Estado Democrático de Direito que constam no Preâmbulo da Constituição de 1988” que são, assegurar entre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (SUPREMO TRIBUNAL

FEDERAL, 2012, p. 61). E também os “postulados constitucionais do ensino público”, que são o desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho; além das “prerrogativas funcionais das universidades”, que são a autonomia didático-científica e administrativa e o tripé ensino, pesquisa e extensão (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 61). Por fim, apontou que “as aptidões dos candidatos devem ser aferidas de maneira a conjugar-se seu conhecimento técnico e sua criatividade intelectual ou artística com a capacidade potencial que ostentam para intervir nos problemas sociais” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 62).

O relator destacou também que em fórum jurídico e acadêmico, a noção de “raça” não se fundamenta no campo biológico, mas que o racismo persiste como “fenômeno social” e como “ideologia”. Conforme relatou, “raça” se “trata de um conceito histórico-cultural, artificialmente construído, para justificar a discriminação ou, até mesmo, a dominação exercida por alguns indivíduos sobre certos grupos sociais, maliciosamente reputados inferiores” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 65). E concluiu afirmando que assim como o constituinte admitiu o crime de racismo para impedir a “discriminação negativa” partindo da noção de raça como categoria histórico-social, também é possível utilizá-la para “autorizar a utilização, pelo Estado, da **discriminação positiva** com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.65, grifo do relator).

Para o relator as políticas de ação afirmativa tomam como “ponto de partida a consciência de raça existente nas sociedades”, com o objetivo último de lhe colocar um fim. Em sociedades marcadas por experiência da escravidão, repressão, preconceito e caracterizada por uma “percepção depreciativa de raça com relação aos grupos tradicionalmente subjugados”, a mera igualdade formal reforça as diferenças negativamente e contribui para perpetuar desigualdades. Na sociedade brasileira, este quadro pode ser constatado no “reduzido número de negros [...] que exercem cargos ou funções de relevo”. Resultado, obviamente, da “discriminação histórica que as sucessivas gerações de pessoas pertencentes a esses grupos têm sofrido” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 66), mesmo que não abertamente conforme mostraram diversos estudiosos da desigualdade racial (FERNANDES, 2008; HASENBALG, 2005; FONSCECA, 2009; ABDIAS NASCIMENTO, 2002).

Dessa forma, os programas de ação afirmativa são meios de “compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 67). Nesse sentido, o relator destacou também uma dimensão mais subjetiva das ações afirmativas, ou seja, a relevância dessas políticas no campo cultural, simbólico e psicológico. Sob essa perspectiva, ressaltou dois aspectos que seriam a “criação de lideranças dentre esses grupos discriminados, capazes de lutar pela defesa de seus direitos, além de servirem como paradigmas de integração e ascensão social” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.71) e a “aceleração de uma mudança na atitude subjetiva dos integrantes desses grupos, aumentando a autoestima que prepara o terreno para a sua progressiva e plena integração social” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.72). Neste aspecto, o relator se aproximou de formulações sobre os possíveis resultados indiretos das PA (ZONINSEIN, 2006; TELLES, 2003).

Foi abordada também a noção contemporânea de “justiça social”. Tal noção de justiça social considera, além de “políticas distributivas”, também as “políticas de reconhecimento e valorização” (MUNANGA, 2009). Para o relator isso “revela a insuficiência da utilização exclusiva do critério social ou de baixa renda para promover a integração social de grupos excluídos mediante ações afirmativas” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 73), mostrando assim a necessidade de incorporar nessas políticas elementos culturais como os étnicos e raciais.

[...] justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 73).

E complementou afirmando que

As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 74).

No que se refere às universidades, especialmente as públicas, o relator se aproximou de algumas interpretações que apontam esses espaços como locais de produção e reprodução de intelectuais e dirigentes públicos e privados (SANTOS,

2007; CARVALHO, 2006). Sendo assim, destacou o fato de que as universidades públicas, no Brasil, são os “principais centros de formação das elites brasileiras”, ou seja, não constituem apenas centro de formação de profissionais mas “representam também um celeiro privilegiado para o recrutamento de futuros ocupantes dos altos cargos públicos e privados” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 75). As políticas de ação afirmativa resultariam em grande benefício não somente para os estudantes ingressantes por esse sistema, mas para “todo o meio acadêmico que terá a oportunidade de conviver com o **diferente** [...]” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 76, grifo do relator). A universidade, segundo afirmou o relator, é o “espaço ideal para a desmistificação dos preconceitos sociais com relação ao **outro** e, por conseguinte, para a construção de uma consciência coletiva plural e culturalmente heterogênea [...]” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 77, grifo do relator).

Outra questão importante constante no voto foi sobre os critérios de identificação dos beneficiários das PA. Nota-se que essa discussão é importante para o estabelecimento dessas políticas no contexto brasileiro, visto que uma das críticas contrárias foi justamente sobre a identificação dos beneficiários. Segundo o relator, os critérios de autoidentificação e heteroidentificação “combinados” entre si ou com outros não fere os princípios constitucionais desde que observem algumas condições e “**jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos**” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 84, grifo do relator), ou seja, observando algumas condicionantes, os critérios são “plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional”.

Para a fundamentação de sua afirmação, o ministro relator se referenciou no estudo de Daniela Ikawa, que elencou cinco mecanismos de identificação dos beneficiários da seguinte forma: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato (*apud* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.83). Para esse último dos mecanismos de identificação, a autora apresentou as seguintes condicionantes:

pode ser aceita respeitada as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação

por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatas a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos. (*apud* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 83-4).

Finalmente, o ministro relator ressaltou que as “políticas de reserva de vagas” não são estranhas à Constituição brasileira (SILVA JR., 2003). Exemplificou tal afirmação com o art. 37, VIII, que prevê a reserva de um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência. Ainda lembrou que o Supremo Tribunal Federal já havia enfrentado demandas jurídicas com relação às políticas afirmativas, inclusive afastando a “ideia de que o Texto Constitucional somente autorizaria as políticas de ação afirmativa nele textualmente mencionadas, tais como a reserva de vagas para deficientes físicos ou para as mulheres” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 85). No Brasil “não há dúvidas [...] quanto à constitucionalidade da política de reserva de vagas ou do estabelecimento de cotas nas universidades públicas, visto que a medida encontra amparo no próprio Texto Magno” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 86). Além disso, a constitucionalidade das políticas afirmativas encontra sustentação em trabalhos acadêmicos feitos por alguns ministros do próprio STF, tais como o ex-ministro Joaquim Barbosa e a ministra Cármen Lúcia.

Assim, têm-se os pontos mais importantes do voto do relator da ADPF 186. Muito do conteúdo deste voto foi produzindo e discutido por pesquisadores das relações raciais e pela militância negra, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Isso significa dizer que o ministro relator e a maioria dos seus pares assumiram uma concepção inovadora e transformadora das relações raciais historicamente estabelecidas na sociedade brasileira (JESUS, 2011).

Contudo, vale ressaltar pelo menos duas considerações desse histórico julgamento. A primeira é que o “litígio” que o motivou não se estabeleceu em torno de PA em geral, mas em relação às PA para o acesso de estudantes negros à universidade pública. Esse dado foi destacado pela advogada representante do Partido Democratas, Roberta Fragoso Kaufmann e confirmado pelo ministro relator no início do seu voto (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010; 2012). Assim, reafirmou o problema que nos parece ter persistido e incomodado setores dominantes da academia, da mídia, da cultura e da economia, desde 2002: o acesso

de negros (enquanto grupo social) às universidades públicas que, no Brasil, ainda são centro de formação de quadros da elite intelectual e dirigente. O conteúdo do voto do relator e dos demais juízes vai em uma perspectiva contrária. Ao admitir a constitucionalidade da utilização de critérios étnico e racial como instrumento de identificação dos beneficiários, o STF sinalizou positivamente, para a possibilidade de implantação de PA para estudantes negros desvinculado dos critérios de classe social (egresso de escola pública ou renda).

Conforme se pode destacar no voto do ministro relator, PA para negros, no contexto brasileiro, se caracteriza como “política distributiva” e, ao mesmo tempo, como “política de reconhecimento e valorização”. Ou seja, elas têm o potencial de permitir o acesso a bens sociais e o resgate da dignidade humana, do direito à diferença e da “liberdade de ser”. E todos estes aspectos estão presentes na Constituição brasileira quando define a erradicação das “desigualdades” e o reconhecimento do “pluralismo” na sociedade brasileira. Políticas afirmativas então têm uma perspectiva de “conserto social”. Elas podem produzir força de trabalho qualificada, mas também dirigentes, modelos referenciais e lideranças que poderão defender os interesses do grupo social negro, bem como provocar mudanças culturais e psicológicas: elevar a autoestima e o sentimento de pertença de outras pessoas negras.

A segunda consideração, diz respeito aos votos dos demais ministros. O voto da maioria dos ministros foi no sentido de reafirmar e até de aprofundar o voto do relator. Somente o ministro Gilmar Mendes votou com “ressalvas”. No seu voto, o ministro levantou dúvidas sobre a eficácia do critério racial como forma de identificação dos beneficiários, criticando a forma de seleção por comissão, inclusive utilizou a expressão “tribunal racial”, muito corrente entre os críticos das PA. Por fim, sugeriu um referencial social (escola pública) como o mais adequado para tal identificação dos beneficiários da política⁷⁸ (Cf. SANTOS, 2013). Na última seção deste capítulo discutiremos melhor o voto desse ministro. Por outro lado, os votos das ministras Rosa Weber e Carmen Lúcia reforçaram a dimensão subjetiva da justiça social, ou seja, o direito à dignidade e à diferença. Nos seus votos, as

⁷⁸ Cf. vídeo da sessão plenária do julgamento. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=5rP1zG5m6UU>> Acesso em 07/03/2015. Também voto do ministro no Acórdão da ADPF 186, p. 172 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

ministras reforçaram a relação entre igualdade e liberdade ou, mais especificamente, a questão da “liberdade de ser” afetada pelo preconceito e discriminação raciais.

Outro voto que merece destaque foi o do ministro presidente Ayres Britto, que destacou a distinção que a Constituição faz entre o socioeconômico e o sociorracial no Brasil. Nesse sentido, a Carta constitucional está em plena sintonia com as características histórico-culturais da sociedade brasileira marcada por uma “desigualdade no âmbito da própria desigualdade”. Pois o preconceito de cor afeta as pessoas na sua autoestima e impede o estabelecimento da “integração fraternal”. Assim, segundo o ministro Britto, a política pública afirmativa é um instituto jurídico cuja finalidade é fazer correção histórica e cultural. Ressaltou que a atual geração dos brasileiros que não sofreram “preconceito” tem responsabilidade com tal correção, pois herdaram vantagens em detrimento dos brasileiros que sofreram preconceito. Afirmou ainda que do ponto de vista coletivo, a cultura constitui uma “segunda natureza” e faz-se necessário romper com uma cultura racista que desfavorece os negros. Com seu voto o ministro Ayres Britto encerrou o julgamento que considerou, por unanimidade, improcedente a ADPF 186. Vale destacar que foi uma das poucas vezes que se abordou o tema das PA para negros, em fórum institucional jurídico-político, com tal profundidade em uma década de experiência destas políticas.

A descrição do julgamento da ADPF 186 foi longa, mas válida, no sentido de que ela expõe toda fundamentação histórico-jurídico-social-cultural para a adoção de PA com base em critérios raciais para a inclusão de estudantes negros na educação superior pública no Brasil. Assim, o STF garantiu a legalidade e sinalizou a legitimidade dessas PA. Ao garantir a legalidade das PA para negros no ensino superior público, o STF “devolveu” a questão para o legislativo e o governo (executivo e universidades públicas), no que se refere a legislar e executar essas políticas públicas. A questão não era mais sobre a legalidade, mas saber se prevalecia o critério social ou racial como forma de identificação dos beneficiários das PA.

Curiosamente, quatro meses depois desse histórico julgamento no STF, o governo federal sancionou a Lei 12. 711 (Lei de Cotas) que regulamenta a reserva de vagas nas universidades, institutos e escolas técnicas federais vinculadas ao Ministério da Educação. Vale ressaltar que essa Lei de Cotas é resultante de alguns Projetos Lei (PL) que tramitaram no Congresso Nacional prevendo “reservas de

vagas nas universidades” por mais de uma década. O primeiro PL foi apresentado pela Deputada Nice Lobão (PFL/MA) no ano de 1999. Ao analisar a complexa e demorada tramitação do PL 73/1999, André Marega Pinhel (2012) sugeriu que a lentidão e as dificuldades se deveram ao fato de esse PL prever “reserva de vagas” em instituições federais (espaços de formação da “elite” do conhecimento), pois o tratamento em termos de tramitação foi muito diferente ao tratamento dado a tramitação da Lei 11.096 que instituiu o Prouni (Lei apreciada em apenas quatro meses, em 2004-2005). Pinhel (2012) apontou ainda que no processo de tramitação do PL 73/1999 houve também intervenções da sociedade civil, como o “manifesto” de 2008 contra a política de cotas.

A partir do “histórico de tramitação” foi possível perceber que até 2008, o PL tramitou na Câmara dos Deputados; de novembro de 2008 a agosto de 2012, tramitou no Senado Nacional; sendo mandado a sanção presidencial em 10 de agosto e transformado em Lei Ordinária em 29 de agosto de 2012. Santos (2013) ressaltou que o Executivo tem força política no Congresso Nacional, a partir de sua base de apoio parlamentar, para interferir em Projetos Leis do seu interesse. A observação do histórico de tramitação da Lei de Cotas evidencia que a maioria dos relatores nas Comissões, por onde passaram os Projetos Leis que se transformaram na Lei 12.711, era parlamentares do Partido dos Trabalhadores, sobretudo a partir de 2003⁷⁹. Tal fato pode ser indício de que a tramitação dessa Lei foi acompanhada pelo governo cuja liderança era do Partido dos Trabalhadores. Na última seção deste capítulo retomaremos a análise sobre a tramitação do PL 73/1999 que resultou na Lei 12. 711/2012.

Portanto, o que se pode afirmar é que a Lei Cotas não teve no seu teor a intenção de incluir prioritariamente estudantes negros, mas estudantes de escolas públicas e de baixa renda (SANTOS, 2013). E os estudantes negros foram contemplados apenas de forma estratificada. No que se refere aos objetivos desta tese, a Lei 12. 711 estabelece o seguinte:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50%

⁷⁹

Cf.

PL

73/1999.

Disponível

em

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsp?sessionId=D44698E2A58AF7C66F0E3011F078F518&idProposicao=15013&ord=1&tp=completa> Acesso em 14/01/2016

(cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

[...]

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Assim, A “Lei de Cotas” estabeleceu que, no prazo de 10 anos, “no mínimo 50% das vagas” ofertadas nos processo seletivo das universidades federais serão destinados a estudantes que tenham “cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Deste percentual reservado para estudantes de escola pública, cinquenta por cento (25% do total de vagas) serão para estudantes com “renda” familiar de até um salário-mínimo e meio *per capita* e os outros cinquenta por cento (25% do total de vagas) seriam destinados para estudantes de escolas públicas com “renda” familiar superior a um salário-mínimo e meio. Nos dois grupos de “renda” serão reservados os percentuais de vagas para estudantes “autodeclarados” pretos, pardos e indígenas segundo a “proporção no mínimo igual” desses segmentos na composição da população da unidade federativa onde a instituição de ensino estiver localizada, conforme o censo demográfico mais recente (CARVALHAES; FERES JÚNIOR; DAFLON; 2013). Ou seja, A Lei de Cotas, na verdade, subsumiu o critério racial ao critério social (escola pública) e estratificou a reserva de vagas para estudantes negros a partir do critério de renda (SANTOS, 2013). Vale ressaltar, como também observou Santos (2013), que no Decreto nº 7.824/ 2012 de regulamentação da Lei de Cotas existe um dispositivo que permite às universidades implantem “políticas específicas de ações afirmativas” sem prejuízo do disposto no decreto (Art. 5º parágrafo 3º), ou seja, esse dispositivo permite que as instituições possam alterar o modelo de política proposto na Lei 12.711/2012 sem prejuízo do formato básico determinado.

Não é possível fazer qualquer avaliação da eficácia da PA instituída pela Lei de Cotas, mesmo porque foi determinado o prazo de (4) quatro anos para as universidades implantarem a política e este prazo termina neste ano de 2016.

Contudo, um estudo de simulação do “potencial” dessa Lei foi realizado. Com base em microdados do censo de 2010, essa simulação mostrou que os pretos, pardos e indígenas (PPIs) teriam menor “competição”, ou seja, mais chance de adquirir uma vaga no grupo de renda superior a um salário-mínimo e meio (CARVALHAES; FERES JÚNIOR; DAFLON; 2013), pois obviamente o percentual de negros e indígenas com tal renda é muito menor. O raciocínio vale para o fator regional. Na região com menor proporção de PPIs na população total (caso da região Sul) é onde os PPIs com renda abaixo de um salário-mínimo e meio teriam maiores chances de obterem uma vaga com relação aos outros estratos.

Também já foram feitas críticas mais contundentes à Lei de Cotas (CARVALHO, 2012; 2014; SANTOS, 2013). Carvalho, professor da UnB e aliado do movimento negro na luta por PA, foi enfático afirmando que essa Lei era um “retrocesso” em relação ao modelo da UnB:

Essa Lei [12.711/2012] é simplesmente um retrocesso para a UnB. Ganhamos de 10 a zero no Supremo Tribunal Federal (STF) e alguns ministros chegaram a recomendar o modelo da UnB. Havia a perspectiva de que íamos avançar as cotas raciais no Brasil. Porém, o Governo regrediu limitando as cotas aos negros de escolas públicas e ainda condicionando à renda (CARVALHO, 2014)⁸⁰.

Em outra entrevista o professor da UnB afirmou categoricamente que “[...] A luta por cotas raciais é uma luta política. A opção de colocar negros de baixa renda ou negros da escola pública é uma medida de **contenção** da comunidade negra [...]” (CARVALHO, 2012, grifo nosso)⁸¹. Neste mesmo sentido, Santos (2013) também afirmou:

[...] essa lei constitui um **freio, um ‘balde de água fria’**, aos avanços obtidos nos últimos dez anos no Brasil quanto à inclusão de grupos sociais discriminados racial e etnicamente, uma vez que o seu objetivo **desvirtua** a inclusão racial no ensino público superior, priorizando a inclusão por classe social: a dos alunos de baixa renda (ou pobres) (SANTOS, 2013, p. 61, grifo do autor, negrito nosso).

Acompanhando estas avaliações e críticas à Lei de Cotas, podemos dizer que a mesma representou um prejuízo para a população negra, pois ao fazer a opção pelos critérios socioeconômicos o governo não somente ignorou o julgamento no

⁸⁰ Disponível em < <http://www.afropress.com/post.asp?id=16240> > Acesso em 14/01/2016

⁸¹ Disponível em < <http://www.carosamigos.com.br/index.php/cotidiano/2276-professor-da-unb-diz-que-lei-das-cotas-e-um-retrocesso> > Acesso em 14/01/2016

STF, mas negou ou minimizou a importância do fator racial na estruturação da desigualdade no Brasil.

Se considerarmos o polêmico debate dos últimos anos, os processos de formulação e de implementação de PA nos três contextos universitários analisados (UFPR, UnB e UFBA) e os dois acontecimentos do ano de 2012 descritos acima (o julgamento do STF e a sanção da Lei 12. 711), podemos afirmar que a experiência com PA no Brasil no período de 2002 a 2012 revelou a disputa entre duas perspectivas para a inclusão de estudantes negros no ensino superior público: uma socioeconômica e outra sociorracial. De certa forma, esse embate reeditou o dilema histórico nas discussões sobre políticas sociais para a população negra no Brasil, a saber: **classe ou raça**.

No caso do objeto em estudo nessa tese, defendemos que (1) a implantação de PA com base em critérios socioeconômicos resultou mais uma vez em prejuízo sociais e simbólicos para a população negra e que (2) a hegemonia dos critérios socioeconômicos sobre o critério racial na formulação e implementação de PA para a inclusão de estudantes negros no ensino superior foi menos resultado de evidências sociorraciais e mais da força do mito da democracia racial que persiste nas práticas sociais. Ou seja, na existência do mito da democracia racial como resíduo cultural ou senso comum racial, hipótese que iremos detalhar a argumentação nas seções seguintes. Uma constatação que sustenta essa afirmação é o fato de que provavelmente nenhum movimento de base socioeconômica tenha reivindicado PA no ensino superior público, seja durante a histórica reivindicação do movimento negro ou mesmo a partir do momento que estas políticas começaram ser implantadas no país. Assim, parece que a prioridade do critério socioeconômico surgiu como uma contraposição à prioridade do critério racial dada pelo movimento negro.

5.2 - Análise sociocultural: a perspectiva socioeconômica versus a perspectiva sociorracial

O período de experiência de PA para a inclusão de estudantes negros nas universidades públicas foi marcado pela oposição prático-discursiva entre a perspectiva socioeconômica e perspectiva sociorracial. A tendência indicou que a perspectiva socioeconômica teve a hegemonia, já que prevaleceu não somente nas

universidades, mas também em termos de decisão governamental – a sanção da Lei 12.711. Conforme dados, das cinquenta e duas (52) instituições de ensino públicas que implantaram PA para o ingresso de estudantes negros até o ano de 2012, em trinta e oito (73%) instituições de ensino públicas o critério racial ficou subsumido aos critérios socioeconômicos, como renda e escolas públicas. Esta mesma perspectiva se apresentou na Lei 12.711 que passou a regulamentar a política de cotas nas instituições federais de ensino.

Esta hegemonia da perspectiva socioeconômica no processo de implantação de PA para inclusão de negros pode levar a crer que esses critérios tinham mais relevância no contexto brasileiro, pois sendo a população negra brasileira, em sua maioria empobrecida, talvez tais critérios fossem os mais indicados para definir os beneficiários das PA e alcançar os objetivos da inclusão de estudantes negros nas universidades públicas.

Em hipótese, quando considerado os dados sobre a desigualdade sociorracial e o contexto sociocultural brasileiro, PA formuladas a partir de critério socioeconômico, pode ser prejudicial à população negra em pelo menos dois sentidos. Primeiro porque pode limitar o propósito de inclusão da população negra no ensino superior público em termos quantitativos e qualitativos e segundo porque pode limitar o potencial transformador da realidade sociorracial no interior do grupo social negro, bem como na sociedade brasileira em geral. Assim, essas políticas, na prática, podem engendrar “restrições” tanto em nível operacional quanto em nível simbólico para o acesso e permanência de estudantes negros nas universidades públicas brasileiras⁸². Isso porque PA na educação superior requer das pessoas beneficiadas algumas “condições básicas necessárias” como ponto de partida para entrar na “competição” pelas vagas. Valendo, sobretudo, para as universidades públicas brasileiras cujo ingresso é altamente disputado devido à limitada oferta de vagas (as universidades públicas cobrem somente 25% das vagas no ensino superior, dados do Censo da Educação Superior 2014) e a alta procura pelos cursos, sobretudo daqueles de maior concorrência e prestígio social.

Tais “condições básicas necessárias” podem ser compreendidas, por exemplo, em termos de formação escolar e cultural, disponibilidade de renda para o

⁸² Em circunstância diferente, à época para defender a proposta de política de cotas para estudantes negros na UnB, Carvalho fez reflexão no mesmo sentido sobre como as PA baseadas em critérios socioeconômico poderiam ser prejudiciais à população negra (CARVALHO, 2006, p. 57-62).

custeio dos estudos e permanência com qualidade, ambiente familiar e social favoráveis, entre outras coisas. Em se tratando de capacidade e superação humana, estas condições não podem ser pensadas como determinantes, mas como fatores de probabilidade para maior ou menor sucesso na trajetória universitária. De acordo com Telles (2003, p. 281), as PA tendem a atingir das camadas médias para o topo do grupo social ao qual foram direcionadas. Isto quer dizer que os grupos sociais não são homogêneos e que no interior de um grupo social alguns estudantes podem ter melhores condições do que outros para “competir” com estudantes de outros grupos sociais.

Na condição de grupo social subalternizado na sociedade brasileira, a população negra representa maioria entre os mais empobrecidos. E isso foi decorrente de um histórico sistema sociorracial (o racismo e seus desdobramentos) que imputou desvantagens socioeconômicas e socioculturais à população negra. O IDH desagregado para negros e brancos dos últimos anos ainda aponta uma desvantagem para a população negra no que se refere aos indicadores de saúde, educação e renda (Cf. nota 9, p. 15 desta tese). Na prática esses indicadores refletem que, no mínimo, uma parcela significativa da população negra teve e tem acesso a serviços de saúde e de educação precários ou de baixa qualidade e, conseqüentemente, a postos de trabalho menos qualificados e piores remunerados. Esta dinâmica social coloca boa parte dos negros em uma espécie de círculo vicioso. Em termos educacionais, por exemplo, vale recordar que pesquisa realizada nos anos de 1990 mostrou que a maioria da população negra de São Paulo frequentava uma escola pública “carente” (ROSEMBERG, 1991).

Por outro lado, os dados sugerem que as escolas públicas que mais aprovam no vestibular são as escolas públicas “não-carentes” ou escolas públicas “centrais”. Estas escolas são frequentadas em menor proporção por estudantes negros, por exemplo, os Colégios da Polícia Militar, do Exército e o CEFET (PINHEIRO, 2010). Isso possibilita inferir que a escola frequentada pelas pessoas, bem como a localização de residência podem influenciar na continuidade dos estudos.

Além disso, os critérios de renda e origem escolar na formulação de PA podem constituir-se numa trava impeditiva para um pequeno percentual de estudantes negros mais qualificados em termos das “condições básicas necessárias” para “competir” pelas vagas e permanecer na universidade pública. Estamos nos referindo a um percentual de estudantes negros que por diversos

motivos frequentaram escolas privadas, seja na condição de mensalista ou na condição de bolsistas integrais e parciais (Cf. casos de processos judiciais na UFBA). Esta parcela pode representar um pequeno percentual de estudantes negros, mas pode significar muito, em termos qualitativos, porque reúne as condições básicas necessárias para acessar e permanecer nas universidades públicas, particularmente nos cursos de maior concorrência e prestígio social.

Em nível simbólico as PA com base em critérios socioeconômicos também podem resultar em “restrição” das expectativas do movimento negro. No contexto brasileiro, PA para estudantes negros tem o sentido de enfraquecer o racismo e seus desdobramentos - a discriminação, o preconceito e a estigmatização raciais. Sendo o racismo à brasileira uma prática, estritamente, sociocultural (Cf. Capítulo 2) logicamente o combate ao racismo requer estratégias em âmbito sociocultural. Uma importante estratégia pode ser o empoderamento das pessoas negras, pois estudos mostraram que, entre outras consequências, o racismo produz danos psicossociais às pessoas negras (SOUZA, 1983). Como resultado deste processo tem-se a baixa da autoestima e do nível energético, ou seja, a redução da capacidade e da disposição para competir (MARÇAL, 2012; HANSEBALG, 2005).

Assim, para promover justiça social e induzir uma dinâmica de mobilidade social ascendente no interior da população negra, com profundas desvantagens socioculturais, parece-nos que uma política que se limita a somente promover redistribuição socioeconômica não é suficiente. Há que se reivindicar também uma política que suponha o “reconhecimento” do fator racial como produtor de desvantagens socioculturais, bem como de mecanismos políticos de “valorização da diferença” que possibilitem a reconquista da dignidade humana e social das pessoas. Ou seja, para além da redistribuição de recursos socioeconômicos faz-se necessário processo de empoderamento pessoal e social. Este raciocínio também está presente no voto do relator e de alguns ministros do STF que participaram do Julgamento da ADPF 186 (Cf. seção anterior).

Nesse sentido, uma política identitária pode ser importante já que uma das consequências do racismo brasileiro parece ser a “fuga” da identificação das pessoas negras com o grupo social de pertencimento (MUNANGA, 2008; SOUZA, 1983). Pesquisas recentes sobre PA nas universidades (MARÇAL, 2011, SANTOS, 2009) apontam para uma tendência reversa ao processo de “fuga” da identificação em relação aos estudantes negros. Muitos estudantes, por meio de relatos,

testemunharam ter iniciado o seu processo de construção (ou reconstrução) identitária negra nos processos seletivos e/ou durante a permanência na universidade pública como cotistas raciais.

Assim, a discussão sobre a identidade (ou identificação) negra pode ser importante em dois sentidos. Primeiro que o fortalecimento identitário parece ser importante à trajetória universitária, sobretudo, no contexto de universidades públicas predominantemente brancas e hostis à presença negra. Mais empoderados, os estudantes negros poderão transitar como mais “espontaneidade” (SOUZA, 1983) aproveitando melhor o tempo e as oportunidades da formação acadêmica, bem como se posicionando em questões raciais que afetam a população negra. E assim contribuindo para a mudança de mentalidade no interior das comunidades universitárias. As experiências dos coletivos de estudantes negros em universidades (UnB, UFBA, entre outras) sinalizam positivamente nesse sentido. Mas vale destacar que tais organizações de estudantes negros surgiram de iniciativas políticas dos próprios estudantes com apoio de professores negros e aliados, não foram induzidas por políticas de permanência nessas instituições (Cf. capítulo 4).

Segundo sentido que o fortalecimento identitário de estudantes e futuros profissionais negros poderia contribuir para processos de mudanças sociais mais amplos, por exemplo, para a auto-referência positiva no interior da própria população negra, bem como para pressionar e competir com pessoas de outros grupos sociais nos espaços de decisão e de comando do Estado e da Sociedade. Exemplo recente foi a presença de Joaquim Benedito Barbosa Gomes, negro e jurista, como ministro e presidente do STF, entre os anos de 2003 a 2014. Os embates teórico-políticos com outros ministros e sua exposição midiática lhe tornou conhecido de ampla parcela da população negra, o que não deixou de ser motivo de orgulho e de auto-referência positiva para muitas pessoas negras. A despeito do argumento de que PA iriam ser “humilhante” para os próprios negros, pesquisa (IBGE, 2013) apontou o aumento do percentual de autodeclarados pretos. E uma das causas, apontada pelos especialistas, foi a discussão midiática sobre PA⁸³. Portanto, é obvio que a quantidade é tão importante quanto à qualidade no processo de empoderamento da população negra.

⁸³ Cf. <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/09/18/ibge-n-de-autodeclarados-pretos-e-pardos-sobe-e-negros-sao-45-no-pais.htm>

Assim, a institucionalização de PA baseadas em critérios socioeconômicos pode enfraquecer, ou mesmo invisibilizar o fator racial dessas políticas públicas. A hipótese que levantamos é que os critérios socioeconômicos (escola pública e renda) ampliam demais o grupo de referência e enfraquecem a identificação dos sujeitos beneficiados negros em relação seu grupo social de pertencimento. O que de certa forma pode acabar reduzindo os benefícios dessas políticas somente ao nível individual. Neste caso, as PA acabam por eleger somente o indivíduo como receptor exclusivo dos seus benefícios no ensino superior público, seja pela valorização demasiada da individualidade no interior de uma ideia abstrata de classe social.

Portanto, para a expectativa do movimento negro, PA com base em critério racial parecia pressupor uma dimensão coletiva, para além da individual. Os estudantes negros beneficiados diretamente por estas políticas, ao adentrar as universidades públicas, “ganhariam” a condição de “representantes” da população negra nesses espaços universitários. Além disso, o acesso e a permanência de estudantes negros, como “contingente” racialmente identificado, poderiam tornar simbolicamente as universidades públicas mais diversificadas, bem como aumentar a probabilidade de formação de pesquisadores e intelectuais negros (MARÇAL, 2012). Em resumo, as PA com base em critérios raciais teriam potencialmente maior probabilidade de induzir a mobilidade social no interior da população negra através da produção de “modelos referenciais” e/ou agentes interessados em promover intervenções sociais (ZONINSEN, 2006; TELLES, 2003). Tais processos de mobilidade social ascendente da população negra parecem requerer a ruptura com um círculo vicioso de desigualdade sociorracial, a partir da transmissão de benefícios socioculturais intrageracional e intergeracional (HASENBALG, 2005).

Enfim, considerando os potenciais prejuízos para a população negra com a instituição de PA com base em critérios socioeconômicos, pode-se pensar que a hegemonia dessa perspectiva e a evidência do “movimento reacionário” contra as PA demandadas pelo movimento negro apontam para algo mais estruturante do que conjuntural. Ou seja, o movimento reacionário às PA para estudantes negros pode não ter sido somente “opinativo” (SANTOS; QUEIROZ, 2012) ou circunstancial, mas indicar conexões com processos socioculturais mais estruturais na sociedade brasileira, argumento que desenvolveremos na seção seguinte. Assim, parece ser

possível estabelecer uma relação entre PA e cultura, tendo como referência a experiência de implantação dessas políticas nos últimos anos.

5.3 A relação entre política afirmativa e cultura

Tendo em vista o longo percurso histórico do movimento negro para colocar sua pauta de reivindicação por PA na agenda política brasileira, da complexidade do período marcada por polêmico debate e pela tendência de implantação de PA a partir de critérios socioeconômicos, inclusive resultando na institucionalização pela Lei 12.711, parece-nos ser possível e necessário tentar levantar outros fatores explicativos para, além da conjuntura do período expressada no dilema raça ou classe. Não podemos fazer consideração sobre os processos de implantação de PA para estudantes negros em cada uma das instituições de ensino, mas podemos lançar algumas reflexões a partir de indícios constatados neste estudo.

Uma questão bastante importante que merece ser sublinhada é a relação de “conformidade” entre o sentido tomado pelo processo de implantação das PA e a cultura dominante no Brasil. Aceitando, para isto, a noção de cultura adotada nesta tese, ou seja, cultura como “concepção de mundo” particular. Também considerando o princípio metodológico que coloca o foco da análise nos processos e nos “atores sociais” envolvidos e interessados em uma política pública. Esses “atores sociais” são responsáveis não somente por disputar as políticas, mas também por imprimir nelas os seus valores e princípios culturais. Assim, pode-se inferir que na implantação de PA estiveram em disputa dois blocos de atores sociais e, conseqüentemente, duas “concepções de mundo” e projetos de sociedade divergentes. De um lado, o movimento negro e seus aliados brancos e, do outro, o movimento reacionário à demanda do movimento negro, predominantemente formado por pessoas brancas. Obviamente que esse movimento reacionário estava “estabelecido” institucionalmente nas universidades públicas (CARVALHO, 2006).

Como constatado nos processos de formulação e implementação de PA nos três contextos universitários, suas políticas foram resultantes da conjuntura política que envolveu o embate entre duas coalizões de atores sociais, ou seja, da disputa entre correlações de forças políticas que se estabeleceram no interior das comunidades universitárias. Curiosamente, aonde o movimento negro e seus aliados conduziram o processo de formulação com uma relativa autonomia, na UnB e na

UFPR, foram implantados sistemas de ingresso específico para estudantes negros, já aonde o movimento negro e seus aliados não conduziram o processo com relativa autonomia, a PA para estudantes negros ficou subordinada a critérios sociais como o caso da UFBA. Talvez esses dados já sejam um importante sinal da influência ou impregnação da “concepção de mundo” dos atores sociais e públicos no desenvolvimento das PA (MULLER; SUREL, 2002; DÁVILA, 2006).

Neste ponto é importante frisar que as universidades públicas no Brasil, como qualquer outra instituição, não são “ilhas” isoladas e imunes à dinâmica sociocultural da sociedade em geral. De certa forma, suas culturas institucionais preservam certo vínculo com a cultura geral dominante na sociedade através de relações familiares e/ou sociais entre os membros dessas comunidades universitárias e os diferentes agrupamentos da sociedade, especialmente os segmentos mais elitizados. Bega (2013) aponta a histórica relação entre os membros da comunidade universitária e a elite dominante ao descrever sobre a tradição cultural da UFPR da seguinte forma:

A UFPR é uma universidade reconhecidamente conservadora, fruto de um movimento das elites ervateiras no início do século XX [...] Como outras, a elite política e econômica fornece os quadros docentes e, em algumas áreas, ocorre uma herança de cátedras por três a quatro gerações (BEGA, 2013, p. 99).

Assim, é possível afirmar com certa segurança que as universidades públicas brasileiras constituem ainda um espaço da educação pública de interesse das elites brancas dominantes, já que em termos de educação básica houve um deslocamento significativo dessas elites e parte da classe média para a educação privada. Isso sugere que as universidades públicas no Brasil ainda continuam sendo espaços estratégicos para manutenção de poder. Primeiro porque nelas estão concentrados os maiores percentuais de recursos financeiros para fomento à pesquisas e à produção de conhecimento. Segundo porque são nelas que se “produzem” e se “reproduzem” os quadros intelectuais e dirigentes para as instituições públicas e privadas da sociedade brasileira (SANTOS, 2007). Talvez este seja mais um dos motivos para intensa reação à implantação de PA para negros nas universidades públicas brasileiras, sobretudo nas mais conceituadas e tradicionais do Brasil.

Assim, a “concepção de mundo” dominante na sociedade brasileira pode ter predominado e determinado o sentido do desenvolvimento de PA para negros no período em estudo. Apesar das particularidades de cada contexto universitário,

parece-nos existir um aspecto mais geral que conecta esses processos de implantação de PA com o contexto sociocultural brasileiro, a saber, a negação do fator racial como componente de desigualdades sociais e educacionais e, conseqüentemente, a negação de sua legitimidade como critério para a definição dos beneficiários da política de inclusão de estudantes negros. Esta parece ter sido uma questão sociocultural de fundamental importância apontada na implantação de PA no período anterior a 2012. E isto parece se conectar diretamente com o sistema ideológico-cultural do “mito da democracia racial” historicamente dominante na sociedade brasileira.

Desta perspectiva, o “mito da democracia racial” figura no Brasil como uma concepção de mundo que se tornou “senso comum racial” dominante (BRASIL, 2004; MEDEIROS; 2013). Portanto, esse mito pode ser compreendido como uma cultura (ou traço importante da cultura brasileira) que moldou o comportamento coletivo e individual de significativa parcela da população brasileira. O mito da democracia racial parece ter se sustentado na dinâmica sociorracial brasileira, pelo menos desde os anos 1930 do século XX até o presente, apoiado basicamente em três aspectos: primeiro que uma concepção de “raça” sempre esteve de forma silenciosa nas práticas sociais; segundo que essa concepção de “raça” sempre foi manipulada pela elite branca dominante que a impregnou nas práticas sociais cotidianas; e terceiro que ao mesmo tempo em que se manipulava essa concepção de “raça” nas práticas sociais, estabelecia uma “proibição normativa” sobre “raça” no plano discursivo (Cf. Capítulo 2), produzindo a característica dissimulada e sutil do racismo à brasileira. Desta forma, acreditamos que esse mito persistiu porque se tornou “senso comum racial” e sua principal função ainda parece ser encobrir ou negar o fator racial como um dos elementos estruturantes da desigualdade social entre negros e brancos (FERNANDES, 2008; HASENBALG, 2005; HANCHARD, 2001; TELLES, 2003).

Em um país multirracial como é o Brasil, obviamente que essa dinâmica sociocultural operou favorecendo, sobretudo, a população branca e prejudicando ou desqualificando os não-brancos, especialmente a população negra. Contudo, ao problematizar a situação de exclusão da população negra, o movimento negro emergiu no cenário político denunciando a exclusão racial e se contrapondo a esse padrão sociocultural dominante no Brasil. Assim, provocou um “litígio político” ao

questionar fundamentalmente o mito da democracia racial mobilizando a concepção de “raça” de forma “positiva” e “ativa” (GUIMARÃES, 2002).

Esse mito foi centro da crítica do movimento negro, especialmente no período de sua reorganização a partir da decadência da ditadura militar, no final dos anos 1970. Desse momento em diante o foco principal foi o combate da “falsa compreensão” sobre as relações raciais no Brasil que impedia as próprias manifestações contra o racismo. A disputa nesse momento tinha como foco principal a existência do racismo no Brasil, como forma de combater abertamente a ideia da suposta democracia racial. Com muitas informações sobre as desigualdades raciais no Brasil e sobre as forma de racismo que impregnavam o cotidiano brasileiro, o foco nos anos 1990 passou a ser justiça distributiva e reconhecimento, mantendo dois pilares importantes nas demandas do movimento negro ao longo do século XX (PINTO, 2013): as políticas sociais, em particular as educacionais, e a política identitária negra.

Desde a emergência do movimento negro, como ator social, que a concepção de “raça” esteve no centro do “litígio político” contra a elite branca dominante e a partir dos dados arrolados nesta tese, podemos afirmar que na implantação de PA para negros no ensino superior público não foi diferente. O que parece ter havido foi uma “inversão”, se nas primeiras décadas do século XX a concepção de “raça” foi mobilizada em prejuízo da população negra, nesse momento foi mobilizada em favor da população negra. O movimento negro reivindicou PA mobilizando a concepção de “raça” de forma “ativa” e “positiva”, ou seja, como fator de diferenciação racial. Isto fez com que a elite branca dominante estabelecida nas universidades e em outros espaços institucionais “reagisse” no sentido de negar ou enfraquecer a iniciativa do movimento negro⁸⁴. Talvez isso explique, por exemplo, as acusações recorrentes entre os opositores de que as PA para estudantes negros eram “racismo às avessas”.

Neste estudo sobre o período de vigência de PA anterior a 2012, podemos destacar pelo menos quatro fatos que evidenciam fortes indícios que apoiam nossa interpretação de que o movimento “reacionário” à demanda de PA do movimento negro estaria fundamentado no mito da democracia racial. E que a defesa de critérios socioeconômicos para a definição dos beneficiários de PA foi mais uma

⁸⁴ Cf. Feres Jr. e Campos (2013); Supremo Tribunal Federal (2010).

forma dissimulada de oposição à implantação de PA para negros com base em critérios raciais. O primeiro fato vem da própria dinâmica de implantação de PA no período. Como uma demanda histórica do movimento negro, o percentual de instituições de ensino que implantaram PA com base em critérios socioeconômicos e/ou subsumindo o critério racial aos critérios socioeconômicos para a definição dos beneficiários da política foi bastante significativo - das 125 instituições de ensino públicas, 107 instituições implantaram PA para egressos de escolas públicas. Das 52 instituições que implantaram PA para negros, em trinta e oito (73%) o critério racial ficou subsumido aos critérios socioeconômicos, fenômeno predominante entre as universidades localizadas nas regiões nordeste e sudeste como maior incidência de pessoas negras na composição da população geral. É o caso da UFBA, por exemplo.

A generalização de PA com base em critérios socioeconômicos evidencia que a proposição de PA feita pelo movimento negro foi desconsiderada ou enfraquecida na maioria das instituições públicas de ensino, mesmo tendo um contexto internacional favorável e indícios bastante consistentes de legalidade. Esse dado indica uma contradição, pois não houve um expressivo movimento reivindicatório por PA para estudantes de escolas públicas ou baixa renda no período. Assim, concordamos com a afirmação de que essa “dificuldade da comunidade acadêmica de pensar em ações afirmativas baseadas no fator racial [...] aponta para um debate muito difícil no Brasil” (PAIVA, 2013, p. 54), ou seja, o racismo dissimulado no mito da democracia racial.

O segundo fato pode ser constatado a partir do contexto de formulação e implementação das PA implantadas na UFPR. Essa foi uma das poucas universidades que implantaram sistema de cotas específico para a inclusão de estudantes negros (apenas nove das 52 instituições de ensino público do levantamento), ou seja, política com o critério racial separado de critérios socioeconômicos. Mesmo com sistemas distintos para o acesso, a condução da política de inclusão de estudantes negros seguiu uma orientação “universalista”, sobretudo, na sua etapa de implementação, caracterizando o que chamamos de “diluimento da política”. Ou seja, o enfraquecimento ou redução da dimensão racial à dimensão social.

Como destacamos na descrição da política dessa universidade, tal “perspectiva universalista”, que foi marcadamente classista, já constava na

Resolução 37/04 que regulamentou a PA da Universidade. No art. 9º da Resolução constava que o “programa de apoio acadêmico” seria para “[...] todos os estudantes [...] independentemente de sua opção [...]” de sistema de ingresso pelas cotas raciais ou sociais. Contudo, depois de quase dez anos de vigência da política e de algumas experiências bem sucedidas, como por exemplo, a do Projeto Brasil Afroatitude/UFPR, entre outras, e após o julgamento da ADPF 186 pelo STF, uma gestora voltou reafirmar a mesma “perspectiva universalista” para a condução da PA da universidade. No seminário para a avaliação das PA, em 2013, declarou a gestora que “independentemente da forma de ingresso na UFPR, por cotas ou não, os alunos da Instituição têm direitos iguais [...]”. Assim, o discurso dessa gestora, fundamentado em uma suposta igualdade formal, indicou que a gestão da Universidade não tinha a disposição de promover qualquer diferenciação em sua política de permanência.

Mesmo implantando uma política de acesso distinta para estudantes negros, do ponto de vista político, não houve um comprometimento institucional com a demanda de PA apresentada pelo movimento negro, pois não se levou em consideração as condições socioculturais que diferenciam negros e brancos na sociedade brasileira. Assim, o fato de a perspectiva universalista constar tanto na Resolução como no discurso da gestora, pode servir como prova de que a condução da PA na UFPR independia de experiências e de justificativas fatuais, ou seja, estava fundamentada em uma “concepção de mundo” que sugere o mito da democracia racial, já que considerava a todos formalmente iguais em um contexto marcados por diferenças socioculturais entre brancos e negros.

O terceiro fato pode ser constatado no voto proferido pelo ministro do STF Gilmar Mendes no julgamento da ADPF 186, que questionava a inconstitucionalidade da política de cotas para estudantes negros da UnB. Nesse histórico julgamento em que o STF declarou ser constitucional PA para estudantes negros com base em critério racial, declarando tanto a legalidade como a legitimidade sociocultural dessas políticas, o voto com “ressalvas” do ministro destoou dos demais votos (SANTOS, 2013). Mesmo votando pela improcedência da ADPF 186, Mendes levantou um questionamento sobre o modelo de PA adotado na UnB: “[...] há um questionamento que é relevante em relação ao modelo da Universidade de Brasília [...] É que, no modelo da Universidade de Brasília, adotou-se exclusivamente o critério racial” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.

164). E ainda: “[...] eu tenho muitas dúvidas [...] em relação ao critério puramente racial [...]” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 166). Assim, o problema “relevante” das políticas de cotas da UnB, para o ministro, era a exclusividade do critério racial para a definição dos sujeitos beneficiários. O ministro foi além ao sugerir em contraponto à PA com base em critérios raciais, o modelo do ProUni que “[...] a despeito de se enfatizar a questão do negro, também se leva em conta a questão das pessoas pobres.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p. 166). E para evitar “distorções”, o ministro sugeriu uma política que se levasse em conta um “referencial de índole social” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012, p.166).

Obviamente que no contexto do próprio julgamento, a posição do ministro pareceu conservadora ao admitir um “referencial de índole social” para as PA, pois o voto dos demais ministros admitia as PA para negros com base em critérios raciais como forma de correção histórico-sócio-cultural (cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012). Contudo, as “ressalvas” no voto do ministro Gilmar Mendes sinalizaram uma questão: a negação da legitimidade do fator racial e a defesa de um critério social para a definição dos sujeitos beneficiários das PA. Neste sentido, o posicionamento desse ministro coincidiu com o posicionamento do Partido Democratas (DEM), pois na ADPF 186 ajuizada contra a política da UnB o principal questionamento foi o uso do critério racial para a identificação dos sujeitos beneficiários da PA e a defesa de critérios sociais (Cf. primeira seção deste capítulo). Essa coincidência entre a posição do ministro Gilmar Mendes e dos membros do Partido Democratas em negar o critério racial e defender o critério social revela uma “concepção de mundo” fundamentada no mito da democracia racial, pois é público no Brasil que nem o ministro e, muito menos, o Partido Democratas têm posições políticas em defesa das classes populares.

Por fim, o quarto fato pode ser constatado na tramitação e sanção da Lei 12.711/2012. Do ponto de vista político, este acontecimento apresentou dois aspectos que chamaram a atenção. O primeiro foi a rapidez com que essa Lei foi aprovada e sancionada, quatro meses depois da decisão do STF (Cf. SANTOS, 2013). Como Projeto de Lei, essa proposta de PA tramitava no Congresso Nacional desde 1999, ou seja, por mais de uma década. Assim, a decisão no STF parece ter precipitado essa aprovação e sanção, devido ao impacto do julgamento no plano simbólico. No trâmite do Projeto de Lei 73/1999 observamos as formas de atuação ambíguas. O projeto desde o início propunha mecanismo de seleção alternativo para

ingresso de negros nas universidades públicas, primeiramente utilizando do rendimento no ensino médio público como instrumento de inclusão social, a reserva de vagas étnico-raciais vinha na complementação. O projeto teve diversos outros que tratavam de reserva de vagas para negros e para indígenas anexados e teve os textos aprovados pelas comissões de educação e de direitos humanos, substitutivos que faziam sínteses de propostas de outros projetos. No entanto em todas as redações aprovadas o texto previa as cotas para escola pública e a reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas subsumida nas cotas para escola pública. O ponto principal de discussão do Projeto Lei era a reserva de vagas étnico-racial, mas no texto esta sempre esteve subsumida à reserva para a escola pública.

As aprovações pelas Comissões de Educação e Cultura e Comissão de Direitos Humanos e Minorias ocorreram em 2005, e no ano seguinte pela Comissão de Constitucionalidade, Justiça e Cidadania aprovou a constitucionalidade do Projeto Lei. Portanto, não se pode justificar a lenta tramitação pela questão da insegurança jurídica, visto que o parecer sobre a constitucionalidade da política foi aprovado pela referida comissão em 02 de agosto de 2006. Aprovada nas três comissões o Projeto Lei poderia ter trâmite final, mas uma manobra para protelar sua aprovação final foi enviá-lo ao plenário da Câmara para apreciação. A votação no plenário foi realizada em uma data simbólica, 20 de novembro de 2008, com sua aprovação. Mesmo aprovado pelo plenário, o processo somente culminou em 2012, após o julgamento realizado pelo STF⁸⁵. Vale lembrar que as experiências de PA estavam acontecendo nas universidades e, possivelmente, muitas poderiam ser revistas sob a luz do julgamento do STF, a hipótese que levantamos, então, é que a aprovação e sanção dessa Lei foi uma contra-resposta ao caminho aberto pelo julgamento da ADFP 186 no STF (SANTOS, 2013). Uma contra-resposta pactuada por um governo de centro-esquerda sustentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O segundo aspecto que merece atenção nessa Lei 12. 711 é como apareceu o critério racial, aqui a perspectiva do Congresso Nacional e do governo se afastaram da decisão do STF e coincidiram somente com “ressalvas” do ministro Gilmar Mendes (SANTOS, 2013). Como já mencionamos, a Lei de Cotas estabeleceu como principal sujeito beneficiário os estudantes de escola pública.

⁸⁵ Muitos detalhes do conteúdo dos Projetos Leis apensados ao Projeto Lei 73/1999 e informações mais detalhadas sobre o trâmite desses Projetos que resultaram na Lei 12.711/2012 nos foram passados pelo professor e orientador desta tese, o professor Dr. Paulo Vinicius Baptista da Silva.

Assim, o critério racial ficou subsumido ao critério de escola pública e ainda estratificado pelo critério de renda. Têm-se, então, dois limites para acesso de estudantes negros, como coletividade, às universidades federais através da referida Lei: o limite da escola pública e o limite de se enquadrar em um dos subgrupos de renda estanques. Nesse sentido, o legislativo e o executivo brasileiro reafirmaram a crença de que os negros são discriminados porque são pobres e não porque são negros, ou seja, o governo terminou instituindo uma Lei para o enfrentamento a desigualdade social, mas não para o enfrentamento da discriminação racial e do racismo (Cf. SANTOS, 2013). Nosso argumento é que esta disposição para a negação do fator racial como importante componente da desigualdade racial também reafirma uma “concepção de mundo” fundamentada no mito da democracia racial.

Portanto, seja no panorama geral das instituições, no discurso-prática de uma gestora, no voto de um ministro do STF e na aprovação e sanção da Lei 12.711 por um governo de centro-esquerda pode-se constatar a mesma disposição em negar a legitimidade do critério racial para a identificação dos negros como beneficiários de PA e a tendência de redução da dimensão racial à dimensão social. Esse aspecto difuso e sistemático da mesma disposição parece não poder ser justificado por escolhas epistemológicas e/ou ideológicas (PAIXÃO, 2008). Mesmo porque tal reação foi manifestada em diferentes espaços e por pessoas de diferentes filiações ideológicas e epistemológicas. Temos então fortes indícios para considerar que tais disposições reativas estavam sustentadas pela concepção de mundo formatada desde o “mito da democracia racial”.

Se a “lógica de ação” foi a implantação de PA para atendimento da histórica demanda do movimento negro, a “lógica de sentido” das políticas implantadas no período indica a negação ou enfraquecimento dessa demanda. O sentido do processo de implantação de PA na maioria das universidades públicas até 2012 aponta para uma “conformidade” com o mito da democracia racial, senso comum dominante na sociedade brasileira e contestado pelo movimento negro. Considerado que uma das características desse “mito” é encobrir e dissimular, por meio do discurso da igualdade, as diferenças raciais e as práticas racistas. Talvez nesse fundamento sociocultural esteja uma forma de explicar a evolução das PA no período aqui considerado. Com forte tendência à negação do fator racial como critério de definição dos sujeitos beneficiários das PA para inclusão de estudantes

negros. A população negra pode ser maioria entre os empobrecidos, mas o que os agentes públicos parecem ter se recusado a reconhecer foi os fatos e os fatores (causas) que mantiveram historicamente a população negra como maioria entre os empobrecidos, a saber, o racismo, o preconceito e a discriminação racial.

Disto decorre a relevância teórica da cultura, enquanto senso comum, na relação de interdependência como as políticas públicas. A cultura compreendida como o “terreno” ou o “campo” onde se desenvolvem as práticas sociais cotidianas parece ser um aspecto da realidade importante na análise de política pública. Tal importância é ainda mais significativa quando se estuda uma política pública implantada para fins de mudanças estruturais, caso das PA para inclusão de negros na universidade pública, em uma sociedade multirracial como a brasileira. Os indícios apresentados nesta tese indicam que o “mito da democracia racial” persiste na sociedade brasileira cumprindo a mesma função sociocultural para a qual foi inventado, adensado e difundido que é manter a população negra na condição de subdesenvolvida e subalternizada dentro de uma idealização de unidade nacional (paraíso racial).

Apesar da maturidade política do movimento negro, o processo de implantação de PA até 2012 sugeriu que quaisquer iniciativas em termos de políticas públicas para empoderamento da população negra precisarão ainda de ações que anulem os impactos negativos do mito da democracia racial. E isso está no âmbito estritamente do “político”, como ficou evidenciado nas disputas empreendida pelo movimento negro e seus aliados no processo de implantação das PA nas três universidades, bem como no panorama geral do período que estudamos nesta tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado nesta tese teve como objetivo principal empreender um olhar sobre o desenvolvimento das PA para negros no ensino superior público no Brasil, ou seja, compreender o sentido (direção e significado) do desenvolvimento dessas políticas no contexto nacional e a relação desse sentido com a cultura dominante na sociedade. Para tanto, foi preciso delinear um conceito de cultura que tivesse uma materialidade histórica, ou seja, uma noção em que a cultura fosse, ao mesmo tempo, produto e produtora da história. Para esse conceito de cultura nos apoiamos em uma longa corrente de pensadores do século XX, entre os quais estão Gramsci, Williams, Fanon, Cabral, Hall e Quijano. Também foi preciso operacionalizar uma metodologia que nos permitisse abordar a “política pública” a partir de uma perspectiva sociocultural, utilizamos a metodologia da “abordagem cognitiva de políticas públicas” formulada por Pierre Muller e outros pesquisadores (MULLER; SUREL, 2002).

A análise compreensiva do desenvolvimento das PA no ensino superior público para negros realizada neste estudo cobriu um período, de 2002 a 2012, não somente uma política pública circunscrita em um espaço e tempo bem delineados, mesmo que tenhamos focado três contextos universitários específicos - UFPR, UnB e UFBA. Buscamos compreender o período de desenvolvimento dessas políticas na sua complexidade conjuntural e profundidade sociocultural. Assim, o foco da análise deixou de ser, exclusivamente, os resultados e passou a ser os processos e os atores envolvidos e interessados.

Portanto, consideramos os processos e, principalmente, os atores sociais na implantação de PA para negros, pois estes se constituíam “mediadores”, nas palavras de Pierre Muller, entre uma concepção de mundo mais global (a cultura ou o senso comum racial brasileiro) e uma concepção de mundo setorial (contexto da educação superior pública). Com base na metodologia, definimos sete etapas de desenvolvimento das PA nas universidades públicas brasileiras, a saber, *problematização*, *amplificação*, *filtro institucional*, *agenda*, *formulação*, *implementação* e *avaliação*. Contudo devido a complexidade do processo de implantação das PA no período, nos orientamos a partir de cinco destas etapas, atribuindo pouca atenção às etapas filtro institucional e avaliação. Vale ressaltar que para a abordagem cognitiva estas etapas não desenvolvem (ou evoluem) somente

em sequência, mas também de forma concomitante e até aleatória. Dessa forma, ainda que não tenham sido bem delineadas, já que procuramos relacionar três contextos universitários com um período de dez anos, apresentamos as principais etapas da metodologia que orientaram este estudo.

A problematização e amplificação. Etapa compreendida a partir da trajetória histórica do movimento negro (Capítulo 2). Procuramos salientar que a problematização do racismo e seus desdobramentos (preconceito, discriminação e estigmatização raciais) emergiu no contexto brasileiro a partir mobilização e organização dos negros para intervir e superar a condição de miséria e penúria em que vivia a maioria da população negra, especialmente, após a abolição da escravidão e as primeiras décadas do regime republicano. Nesse processo destacou-se uma preocupação com a educação da população negra, sobretudo nos centros urbanos. Desde o período colonial que a educação estava no centro das preocupações da população negra, mas vai ser a partir do período denominado primeira república que essa preocupação passou a constar nos programas e atividades de muitas organizações negras, com ênfase em cursos de alfabetização e qualificação profissional (SANTOS, 2014; DOMINGUES, 2009; GONÇALVES e SILVA, 2000).

A despeito da histórica política brasileira marcada por ditaduras e autoritarismo, o movimento negro foi consolidando uma consciência política do racismo e suas consequências sociais, sobretudo a partir da década de 1950. Essa consciência política do racismo, adensada por importantes estudos sobre desigualdade racial no Brasil, possibilitou ao movimento negro conciliar a busca de solução para os problemas sociais, a denúncia do racismo e do mito da democracia racial e a reivindicação de políticas públicas específicas para a população negra. As “políticas afirmativas” ou “compensatórias” constam na pauta de reivindicação do movimento negro desde o ano de 1946, quando foi apresentada aos partidos políticos que participariam da elaboração da Constituição daquele ano. A partir de então, em todas as “oportunidades”, o movimento negro apresentou ao governo essa reivindicação. Na década de 1980, com o então deputado federal Abdias do Nascimento; na década de 1990, com a “Macha Zumbi dos Palmares”; e na década de 2000, na preparação brasileira para participação na “III Conferência Mundial contra o racismo” (SANTOS, 2014). Como se pode perceber, a luta do movimento

negro para colocar na agenda política brasileira sua pauta de reivindicação por políticas afirmativas teve uma longa trajetória histórica.

A *agenda*. Etapa compreendida desde momento em que o governo brasileiro recebeu o movimento negro e sua pauta de reivindicações através da “Marcha Zumbi dos Palmares pela Cidadania e a Vida”, em 1995, até o ano de 2012, quando aconteceu o julgamento da ADPF 186 pelo STF e o governo sancionou a Lei 12.711 (Capítulo 3). Considera-se a agenda como a etapa de discussão e da busca de solução para o problema do racismo e suas consequências. Assim, a inscrição na agenda política desse problema racial envolveu um intenso e polêmico debate e coincidiu com a implantação de PA nas universidades públicas.

A referida Marcha Zumbi produziu pelo menos dois resultados imediatos: o reconhecimento oficial de que havia racismo no Brasil, pelo então Presidente da República, e a discussão em âmbito estatal sobre PA. Contudo, houve poucos avanços concretos e o assunto voltou a ganhar força a partir da preparação para a participação brasileira na III Conferência da ONU contra o racismo, em 2001. Com a participação ativa do movimento negro nessa preparação, as PA foram definitivamente inscritas como solução para o enfrentamento da discriminação e da desigualdade racial.

Este debate intensificou a partir de 2002 quando as primeiras universidades públicas começaram implantar PA. Tal debate tornou-se mais polêmico visto que setores da academia e da sociedade passaram a contestar as políticas para o ingresso de negros a partir de critérios raciais no ensino superior público. Neste intenso processo de discussão, dois dilemas latentes parecem ter sido marcantes: o dilema diversidade racial *versus* unidade nacional e o dilema raça *versus* classe. O dilema que previa ameaça a unidade nacional a partir da efetivação de PA para negros perdeu força argumentativa devido à falta de evidências empíricas na vigência dessas políticas. Já o dilema raça ou classe se tornou hegemônico na discussão e se constituiu no principal argumento em oposição à demanda de PA para negros a partir de critérios raciais. A defesa de PA com base em critérios socioeconômicos (classe) teve um alinhamento político com o argumento da ameaça à unidade nacional, já que também negava o reconhecimento da diferenciação racial na implantação de PA com base em critérios raciais. Assim, em torno da discussão sobre a efetivação de PA para negros no ensino superior público, três linhas de posicionamentos políticos puderam ser identificadas. A primeira de pessoas que

defendiam as PA para negros sem nenhum condicionamento socioeconômico; a segunda de pessoas que admitiam as PA para negros, mas condicionadas a critérios socioeconômicos; e a terceira de pessoas radicalmente contrárias as PA para negros.

Vale ressaltar que esta etapas de discussão se desenvolveu “concomitantemente” com as etapas de formulação e de implementação de PA nas universidades públicas. Assim, a partir de um processo dialético, o polêmico debate interferiu nos processos de implantação e os processos de implantação das PA interferiram nos ajustamentos dos posicionamentos político-discursivos no debate em torno das PA.

A formulação e implementação. Essas duas etapas foram descritas a partir do estudo compreensivo do desenvolvimento da política em três universidades públicas - UFPR, UnB, UFBA (Capítulo 4). Utilizando do procedimento sugerido pelo método denominado Análise Textual Discursiva (ATD) (MORAES, 2003; MORAES e GALIAZZI, 2006), coletamos e estudamos o conjunto de textos referentes às PA implantadas nos três contextos universitários. O procedimento consistiu em três fases: unitarização ou fragmentação; categorização; metatexto ou texto interpretativo, mostrando-se eficiente, pois ajudou desvelar um novo sentido para as PA nessas universidades. O método pressupõe a necessidade do pesquisador se envolver ou impregnar-se com o material analisado exigindo significativo dispêndio de energia e tempo na realização da pesquisa.

O resultado da “análise textual discursiva” dos textos referentes aos três contextos universitários nos permitiu elaborar três categorias temáticas: a “resistência conservadora”, tendência que consistia em uma disposição para enfraquecer, retardar ou impedir o processo de implantação das políticas; a “diluição da política”, tendência que consistia em uma ação (ou não-ação) com o objetivo de reduzir ou diluir a dimensão racial à dimensão social da política; e a “judicialização da política”, tendência que consistia em recorrer à justiça ou a legalidade para se defender contra violação de direitos ou garantir a realização de direitos através das políticas (SILVA FILHO, 2008).

Nos três contextos universitários os indícios dessas categorias foram constatados tanto na etapa de formulação quanto na etapa de implementação. **No processo de formulação** da política constatamos: **na UFPR, resistência conservadora** caracterizada pelas expressões: “protelação”, “procrastinação” e

“objeções” no momento de elaboração e de discussão e de “subterfúgios” no momento da votação da política; e **judicialização da política** caracterizada com as expressões: “inconstitucionalidade das cotas”, “a própria Constituição fala em raça” no momento de votação e de “ação civil pública”, “mandatos de segurança” e “ações ordinárias” movidas contra a PA da universidade. **Na UnB, resistência conservadora** caracterizada com as expressões: “omissão”, “silêncio”, “boicote à discussão ou ao debate”. **Na UFBA, diluimento da política** caracterizada pela predominância da perspectiva de “inclusão social” sobre a “inclusão racial”; e **resistência conservadora** caracterizada por expressões “nem os estudantes, nem os professores ou os funcionários compareceram” aos debates (boicote).

No processo de implementação da política constatamos: **na UFPR, diluimento da política** caracterizada com as expressões: “discurso meritocrático e universalista”, “perspectivas universalista”, “uma série de recuos”; “não há qualquer referência a política afirmativa [...]” (indiferença), “independentemente da forma de ingresso [...]”. **Na UnB, resistência conservadora** caracterizada com as expressões: “pedagogia racial”, “antropologia das raças”, “tribunal racial” e relatos de hostilidade a estudantes negros; e **judicialização da política** caracterizada na ação de ADPF 186 ajuizada no Supremo Tribunal Federal. **Na UFBA, resistência conservadora** expressa na derrota da proposta de implantação da “Pró-reitoria de ações afirmativas”, programas de permanência orientados pela a “vulnerabilidade social” e em relatos de hostilidades a estudantes negros; e **judicialização da política** caracterizada por ações judiciais como “Mandado de Segurança”, “Apelação Cível”, “Remessa Necessária” e “Agravo Regimental” contra a política e os procedimentos de identificação dos beneficiários da PA na universidade.

Além disso, dois dados mereceram destaques a partir da análise textual discursiva. O primeiro que as PA efetivadas, nos três contextos universitários, foram resultado de uma estrita “disputa política” em torno da possibilidade de implantação de PA para a inclusão de estudantes negros a partir de critérios raciais. A forma como as decisões foram tomadas nos Conselhos Universitários exemplificam o caráter excepcional destas disputas, sendo em “reunião extraordinária” na UnB e na UFBA e em “regime de urgência” na UFPR. Esse fato pode ser indicativo de que a implantação das PA foi estrategicamente articulada e politicamente conduzida, evidenciando um ambiente de acirramento político. O segundo dado diz respeito a participação do **movimento negro**, enquanto ator social. Nos três contextos

universitários, o movimento negro e seus aliados teve fundamental participação política, sobretudo na etapa de formulação das PA. Nos contextos em que a correlação de forças esteve relativamente favorável foi possível implantar políticas para o ingresso de estudantes negros a partir de critérios raciais (UnB, UFPR). Nos contextos em que a correlação de forças foi relativamente desfavorável, apesar da intensa mobilização política, o critério racial ficou subsumido ao critério social (UFBA).

Buscando operacionalizar a ideia sugerida por Muller e Surel (2002) de “colocar à luz as *lógicas de ação* e em ação as *lógicas de sentido*” no processo de desenvolvimento de PA no Brasil no período anterior a 2012, podemos inferir que a “lógica de ação” que tinha por objetivo a implantação de PA para a inclusão de estudantes negros acabou gerando uma “lógica de sentido” em que os principais beneficiados foram os estudantes de escola pública. Desta forma, diante do processo de formulação e de implementação das PA efetivadas nas três universidades estudadas, podemos responder nossa primeira pergunta-problema, a saber, que sentido foi atribuído às PA em diferentes contextos universitários? Considerado que os processos de formulação e implementação das PA, nessas universidades, foram marcados por um tenso e intenso embate político. Que as tendências - judicialização da política, resistência conservadora, diluimento da política - foram no sentido de desqualificar, enfraquecer ou negar a proposição de PA demandada pelo movimento negro. Podemos afirmar que existiu um “movimento reacionário”, ainda que não organizado, em oposição à demanda de PA baseada em critério racial. Este movimento reacionário não se limitou somente a uma oposição discursiva, mas tendeu também a ações que visavam reduzir ou diluir a dimensão racial à dimensão social da política.

Vale ressaltar, entretanto, que a implantação de PA com base em critérios socioeconômicos pode resultar em um processo limitador do potencial emancipador dessas políticas para a população negra. Em termos filosóficos e sociológicos, o primeiro objetivo das PA para negros é promover a superação e a remoção das “barreiras invisíveis”, impostas pela discriminação racial, e enfraquecer a “cultura racista” (TELLES, 2003), ou seja, essas políticas visam melhorar a condição sociorracial para população negra vitimada pela discriminação e estigmatização raciais. Ainda que no contexto brasileiro, indiretamente, as PA para negros podem melhorar também as condições socioeconômicas dessa população.

Contudo, quanto observando o panorama geral do período, percebemos que a perspectiva de “diluimento” ou redução da dimensão racial à dimensão social não foi uma questão específica dos contextos estudados, particularmente na UFBA e na UFPR. O levantamento de instituições públicas com PA mostrou que das 125 instituições de ensino públicas catalogadas, 107 instituições implantaram PA tendo como referencial o critério social (egressos de escolas públicas) e das 52 instituições que implantaram PA tendo os negros também como beneficiários, trinta e oito (73%) das instituições implantaram políticas com o critério racial subsumido aos critérios sociais, ou seja, houve uma forte tendência de reduzir ou diluir o critério racial ao social. Além disso, a decisão de 2012 - a aprovação e a sanção da Lei 12.711 (Lei de Cotas) - parece ter refletido essa tendência geral. Apesar do STF ter confirmado a legalidade e a legitimidade de PA para negros no Brasil, as decisões posteriores fizeram mais eco às “ressalvas” do ministro Gilmar Mendes que levantou dúvida sobre a pertinência do critério racial para a identificação dos sujeitos beneficiários das PA para negros e sugeriu um “referencial social”. O Congresso Nacional e o governo ao aprovarem e sancionarem a Lei 12. 711, quatro meses depois, desconsideraram em grande medida o julgamento, pois a Lei de cotas institucionalizou a reserva de vagas prioritariamente para estudantes de escolas públicas e ainda estratificou o percentual de negros na composição de cada Estado da federação em dois subgrupos de renda estanques. Desta forma, podemos afirmar que houve um “desvirtuamento” da proposição de PA historicamente demandada pelo movimento negro (SANTOS, 2013).

A característica difusa e sistemática do movimento reacionário à efetivação de PA a partir de critérios raciais nos permite pensar que sua fundamentação não estava embasada exclusivamente em opções epistemológicas ou ideológicas. Coloca-se assim a segunda pergunta-problema dessa tese, a saber, em que medida a cultura racista, caracterizada no discurso pela defesa de igualdade racial e na prática social pela subalternização (preterição) das pessoas negras, impregnou o sentido das PA no Brasil? Neste aspecto, a metodologia da abordagem cognitiva também contribuiu, pois ela sugere que a relação entre uma concepção de mundo geral e concepção mundo setorial é “mediada” pelos atores sociais envolvidos e interessados em uma política pública. Ou seja, os agentes públicos e privados, de alguma forma, impregnam as políticas públicas com as suas “concepções de mundo”.

Nossa análise é de que a perspectiva do movimento reacionário (conservadora) prevaleceu sobre a perspectiva do movimento negro no processo de implantação das PA e de que houve uma “conformidade” entre o sentido do processo de implantação das PA no período e o senso comum racial do “mito da democracia racial”. Essa compreensão pode ser fundamentada em três características do mito da democracia racial, observadas desde Florestan Fernandes (2008). A primeira é a dissimulação e sutileza, ou seja, no Brasil admite a existência do racismo, mas não se admite abertamente racista ou ter discursos racistas. Portanto, a difusa e sistemática defesa de PA com base em critérios socioeconômicos pode ter sido uma forma de encobrir ou dissimular uma disposição racista. A segunda é a proteção de privilégios e de vantagens dos brancos. As universidades públicas brasileiras ainda continuam sendo espaços educacionais valiosos, pois são os principais centros de produção e reprodução de intelectuais e de dirigentes para os postos de comando e decisão do país. E a terceira é resultar em prejuízo da população negra como coletividade. De forma naturalizada, o mito da democracia racial funcionou historicamente como um interdito aos processos de empoderamento coletivo da população negra, impedindo a “solidariedade racial” e as pressões políticas à hegemonia branca. Ao efetivar PA a partir de critério racial subsumido aos critérios sociais, os negros foram incluídos por serem pobres, mas não por serem negros. Ou seja, não por serem representantes de uma coletividade estigmatizada e discriminada por motivos raciais. Desta forma, podemos concluir que a cultura racista fundamentada no mito da democracia racial não só impregnou, mas também impactou o sentido das PA para estudantes negros no Brasil.

O estudo do desenvolvimento de uma política pública ou do período de vigência de uma política pública, como é caso desta tese, pode se constituir em subsídio teórico para algum tipo de “aprendizagem social” (MULLER; SUREL, 2002). Acreditamos que este estudo pode contribuir para, pelo menos, duas aprendizagens sociais. A primeira diz respeito à dimensão estritamente “política” no desenvolvimento das políticas públicas. Devido a tênue “fronteira” entre o Estado, aparelho político-administrativo, e a sociedade civil, o Estado contemporâneo se mostra cada vez mais sensível à influência de grupos de interesses e ao trânsito entre os agentes públicos e os agentes privados. No caso das universidades públicas brasileiras, esta perspectiva parece ainda mais relevante devido à posição intermediária dessas instituições entre o Estado e a sociedade civil, o que pode

facilitar muito o fluxo de ideias e posicionamentos políticos entre agentes públicos e privados.

A influência “política” na política pública pode se caracterizar como ação, não-ação ou reação. Como sugeriu este estudo, a inscrição das PA na agenda política necessariamente não garantiu que essas políticas se desenvolvessem conforme a perspectiva predominante no movimento negro. E os processos de formulação e implementação evidenciaram um cenário bastante disputado politicamente que, de um lado, mobilizou a “reação” do segmento estabelecido e, do outro lado, mobilizou o movimento negro e seus aliados em posições estratégicas, além de táticas estritamente políticas: tomar a frente na execução do processo e defender as PA discursivamente (UnB, UFPR), acampar, panfletar no pátio da reitoria (UFPR), ocupar reitoria, fazer passeata e interditar vias (UFBA). Tudo isso evidencia o quanto as políticas públicas podem ser perpassadas por disputas estritamente políticas.

A segunda contribuição para aprendizagem social diz respeito ao impacto da cultura nas políticas públicas, sobretudo, as políticas públicas que visam mudanças mais estruturais, como é o caso das PA para negros nas universidades públicas brasileiras. Como teorizou Gramsci, Fanon, Cabral, Hall, entre outros, a cultura como “concepção de mundo”, ou senso comum dominante, pode constituir o “terreno” onde se desenvolvem as práticas sociais favorecendo, retardando ou impedindo processos de mudanças estruturais em uma sociedade. No Brasil, devido seu caráter multicultural e plurirracial, a cultura pode ter importância fundamental em muitas questões sociais e, inclusive, no desenvolvimento de políticas públicas (EAGLETON, 2011). O processo de implantação de PA não produziu conflitos raciais abertos, mas isso não significa dizer que não houve “disputas políticas” fortemente marcadas por diferenças raciais e culturais à brasileira, ou seja, dissimuladas e sutis. Os embates no interior das universidades e a forma com a histórica demanda do movimento negro foi contestada e rechaçada nas instituições de ensino superior e governamentais apontam nesse sentido, pois a reação tinha como principal objetivo contestar as PA para estudantes negros a partir de critérios exclusivamente raciais.

Conforme também indicou outro estudo (JESUS, 2011), o período de desenvolvimento de PA revelou a “disputa política” entre duas coalizões de atores sociais em torno da legalidade e da legitimidade dessas políticas, cada um sustentando posicionamentos políticos, representações da desigualdade e projetos

nacionais diferentes. Uma coalizão visava a “conservação” e outra visava a “transformação” da matriz cognitiva sociorracial dominante no Brasil. Essa constatação indicava que a implantação de PA para negros no ensino público superior brasileiro, espaço social de interesse da elite branca dominante, tinha como motivação fatores estruturantes da sociedade, como é o caso do difundido mito da democracia racial.

Visto na acepção de cultura assumida nesta tese, o mito da democracia racial foi compreendido como uma “concepção de mundo” das elites brancas que se tornou “senso comum racial dominante”. As evidências apontam que o processo de efetivação de PA se “conformou” a esse senso comum racial dominante porque estas políticas pressupunham uma “diferenciação racial” extremamente cara para o padrão de relações raciais estabelecidos na sociedade brasileira (SUPREMO TRIBUNAL, 2012; MOEHLECKE, 2004). Tal diferenciação racial exigia que se assumisse o racismo e a discriminação racial como fatores da desigualdade social entre negros e brancos em uma sociedade que historicamente se sustentou através de uma imagem fantasiosa de fraternidade racial. Tal recusa à diferenciação racial tem lastros históricos: consta no caso do Partido Comunista que não apoiou a inclusão da proibição da discriminação racial na Constituição em 1946; na reação da escritora Rachel de Queiroz ao divulgar carta aberta contra a proposta de adoção de cotas para trabalhadores negros, em 1968 (Capítulo 2); na posição do Partido Democratas na Audiência Pública sobre PA, em 2010; e nas ressalvas do ministro Gilmar Mendes no Julgamento que reconheceu a constitucionalidade dessas políticas, em 2012 (Capítulo 5). Pode-se compreender que a cultura, neste caso, funcionou “retardando” o processo de mudança estrutural engendrado pelas PA no ensino superior público.

Assim, a contribuição fundamental para processos de aprendizagens sociais resultante desse estudo sobre o período de desenvolvimento de PA foi que as políticas públicas podem guardar estreitas relações com a cultura dominante em uma sociedade, pois tais políticas não se desenvolvem em um “vácuo” sociocultural. Tal constatação é ainda mais importante para a implantação de políticas públicas que têm como objetivo incitar processos de mudança estrutural, como foi a proposta de PA para a inclusão de negros nas universidades públicas. As evidências indicam que o mito da democracia racial, enquanto senso comum racial dominante, persiste

ativo nas relações sociais e nas instituições públicas brasileiras, ainda que declinado do ponto de vista de uma vertente das ciências sociais.

Por fim, acreditamos que este estudo contribui para o aperfeiçoamento da prática de análise das políticas públicas para a população negra brasileira. Este estudo sugere a necessidade de identificação dos atores sociais envolvidos e interessados na implantação de políticas públicas, bem como a observação sistemática da relação entre as ações e os discursos produzidos pelos atores. Ainda mais em uma sociedade que se nega ser multirracial quando o assunto é o reconhecimento e a valorização das diferenças e a redistribuição dos bens sociais, como na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Sérgio. Igualdade: a afirmação de um princípio jurídico inclusivo. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs). **Ação Afirmativa no Ensino Superior Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008, p. 329-346.
- ALEXANDER, Neville. Aspectos críticos da implementação da ação afirmativa na África do Sul Pós-*Apartheid*. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Ed. UnB, 2006, p. 248-268.
- ALMEIDA FILHO, Naomar de [et al]. **Ações afirmativas na universidade pública: o caso da UFBA**. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 2005.
- ALVES, J. A. Lindgren. **A Conferência de Durban contra o Racismo e a responsabilidade de todos**. Rev. Bras. Política Internacional 45 (2): 198-223 [2002]. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n2/a09v45n2.pdf>> Acesso em 24/11/12.
- ARAUJO, Débora Cristina de. **Literatura Infanto-juvenil e Política educacional: estratégias de racialização no programa nacional de biblioteca da escola (PNBE)**. Tese (Doutorado em Educação). UFPR, Curitiba, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2000.
- BEGA, Maria Tarcisa Silva. Arqueologia de uma política universitária. In: FERRARINI, Norma da Luz; RUPPEL, Dirlene (Orgs). **Inclusão Racial e Social: considerações sobre a trajetória da UFPR**. Curitiba: Editora UFPR, 2013. p. 89-114.
- BELCHIOR, Ernandes Barboza. **Não deixando a cor passar em branco: o processo de implementação de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - UnB, Brasília, 2006.
- BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Racismo e desigualdade racial no Brasil. In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (coords.). **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 27-56.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. **A implantação do “Plano de Metas de Inclusão Racial e Social” na Universidade Federal do Paraná (Relatório)**. Curitiba, 2005a.
- _____. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. **Rev. Antropol.** [online]. 2005b, vol.48, n.1, pp. 167-225. ISSN 0034-7701.
- BRANDÃO, André; MATTA, Ludmila Gonçalves da. Avaliação da política de reserva de vagas na Universidade Estadual do Norte Fluminense: estudo dos alunos que ingressaram em 2003. In: BRANDÃO, André Augusto (Org.). **Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação**. Rio de Janeiro: D&A, 2007. p. 145-162.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. **Decreto nº 7.824**, 11 de outubro de 2012.

BRASIL. INEP. **Apresentação do Censo da Educação Superior 2014**. Brasília, 04 de dezembro de 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCT Inclusão). **Mapa das ações afirmativas**: instituições públicas de ensino superior. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.inctinclusao.com.br/download/mapa_23maio2012cne.pdf>. Acesso em 23/02/2013.

BRASIL. **Lei nº 12.711**, 26 de agosto de 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório do Comitê Nacional para Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Durban, 2001. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/discrim/relatorio.htm>>. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL/CNE. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília: MEC, 2004.

CABRAL, Amílcar. **A arma da teoria**. n. 4, Rio de Janeiro: Codecri, 1980.

CARVALHAES, Flávio; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica. O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. **Textos para discussão GEMAA** (IESP-UERJ), n. 1, 2013, p. 1-17.

CARVALHO, José Jorge de. Usos e abusos da antropologia em um contexto de tensão racial: o caso das cotas para negros na UnB. **Horiz. Antropol.** [online]. 2005, vol.11, n.23, pp. 237-246. ISSN 0104-7183.

_____. **Inclusão étnica e racial no Brasil**: a questão das cotas ensino superior. 2. ed. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 9ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CERVI, Emerson Urizzi. Ações afirmativas no vestibular da UFPR entre 2005 a 2012: de política afirmativa racial a política afirmativa de gênero. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2013, n.11, p. 63-88.

CÉSAR, Raquel Coelho Lenz. Políticas de inclusão no ensino superior brasileiro: um acerto de contas e de legitimidade. In: BRANDÃO, André Augusto (Org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: D&A, 2007. p. 13-34.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

COUTINHO, Carlos Alberto José Barbosa. **Levantamento geral das decisões judiciais sobre política de cotas nas universidades públicas da Bahia (2003-2012)**. (Dissertação em Estudos Interdisciplinares). UFBA, Salvador, 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. **Encontros com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 33-47, mar. 1979.

DÁVILA, Jerry. **Diploma de brancura**: política social e racial no Brasil: 1917-1945. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (seção I). **Projeto Lei nº 1332**. Autoria Abdias do Nascimento. 15 de junho de 1983, p. 5162-5162.

DIJK, Teun A. Van (Org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. 2ª Ed., São Paulo: Contexto, 2012.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>> Acesso em 18/02/2013.

_____. **O recinto sagrado: educação e antirracismo no Brasil**. Cad. Pesquisa. [online]. 2009, vol.39, n.138, p. 963-994. ISSN 0100-1574.

DUARTE, Evandro C. Piza Duarte. Princípio da isonomia e critério para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afro-descendentes no ensino superior). In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTULIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (coords.). **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 75-120.

DURBAN, África do Sul. **Declaração e plano da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**, 2001. Disponível em: <www.lppuerj.net/olped/documentos/1693.pdf>. Acesso em: 11/10/2010.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2011.

FANON, Frantz. **Os Condenados da terra**. 2º ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008

FERES JÚNIOR, João. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 46-62.

FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. O “Discurso freyreano” sobre as costas raciais: origem, difusão e decadência. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013, p. 116-148.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classe**. v. 1, 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

_____. Prefácio, 1978. In: NASCIMENTO, Abdias do. O Brasil na mira do pan-africanismo. 2ª ed. das obras O genocídio do negro brasileiro e Sitiado em Lagos. Salvador: EDUFBA: CEAO, 2002.

FERREIRA, Érika do Carmo Lima. **Identidade, raça e representação: narrativas de jovens que ingressaram na Universidade de Brasília pelo sistema de cotas raciais**. Tese (Doutorado em Educação). UnB, Brasília, 2009.

FONSECA, Dagoberto José. **Políticas públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Movimento negro e educação. **Revista Brasileira de Educação**, 2000, nº. 15, p. 134-158.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. v. 1, 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 3, 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Cadernos do cárcere**. v. 6, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Editora 34, 2002.

_____. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 3ª ed., 2009.

HABIB, Adam; BENTLEY, Kristina. Reparação racial, identidade nacional e cidadania na África do Sul. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013, p. 268-306.

HALL, Stuart. **Da diáspora: Identidade e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HANCHARD, Michael George. **Orfeu e o Poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945 - 1988)**. RJ: EdUERJ, 2001.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdade raciais no Brasil**. 2ª Ed., Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HERINGER, Rosana. Política de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília: Ed. UnB, 2006. p. 79-135.

HOLANDA, Maria Auxiliadora de P. G. **Trajetória de vida de jovens cotistas da UnB no contexto das ações afirmativas**. (Dissertação Mestrado em Educação), UnB, Brasília, 2008.

HOSHIGUTI, Letícia. **Formandos cotistas defendem reserva de vagas**. Jornal notícia da UFPR, n.42 mar. 2009.

JACCOUB, Luciana. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário, et. al. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Ações afirmativas, educação e relações raciais: conservação, atualização ou reinvenção do Brasil?** (Tese de Doutorado em Educação), Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

KING, Martin Luther. **Um apelo à consciência**: os melhores discursos de Martin Luther King. Selecionado e organizado por Clayborne Carson e Kris Shepard. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

LOPES, Jandicleide Evangelista. **Política da Secretaria de Estado da Criança e Juventude do Paraná no período 2007-2010: referenciais cognitivos e normativos**. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

MABOKELA, Reitumetse Obakeng. Em busca da igualdade e da equidade: mudanças na educação superior sul-africana In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 232-247.

MACHADO, Jardel Pelissari. **ENTRE FRÁGEIS E DURÕES: Efeitos da política de assistência estudantil nos modos de subjetivação dos estudantes da Universidade Federal do Paraná** (Dissertação Mestrado em Psicologia). UFPR, Curitiba, 2011.

MARÇAL, José Antonio. **A formação de intelectuais negros (as)**: políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras. Belo Horizonte: Nandyala, 2012.

_____. **Política de ação afirmativa na Universidade Federal do Paraná e a formação de intelectuais negros (as)**. (Dissertação Mestrado em Educação). UFPR, Curitiba, 2011.

MARCHA ZUMBI DOS PALMARES. **Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial**: Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida. Brasília: Cultura Gráfica e Editora Ltda., 1996.

MEDEIROS, Carlos A. Ação Afirmativa e promoção da igualdade: uma visão comparativa. In: Silvério, Valter Roberto; Mohlecke, Sabrina. **Ações afirmativas nas políticas educacionais**: o contexto pós-Durban. São Carlos: EdUFCar, 2009, p. 55-76.

_____. Brasil, Estados Unidos e a questão racial: a fertilidade de um campo cheio de armatilhas. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013, p. 240-265.

MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da Igualdade no Ensino Superior**: Excelência e Justiça Racial. (Tese de Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**: Bauru, SP, v. 9, n. 2, 2003, p. 191-211.

MORAES, Roque; GALLIAZZI, Maria do Carmo. Análise Textual Discursiva: Processo reconstrutivo de múltiplas faces. **Revista Ciência e Educação**, v.12, n.01, 2006, p. 117-128.

MOURA, Dione Oliveira. Plano de metas para a integração social, étnica e racial na UNB – relato da comissão de implementação. In: BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela (Orgs.). **Levando a raça a sério**: ação afirmativa e universidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 217-228.

MULHOLLAND, Timothy. O sistema de cotas para negros na Universidade Brasília. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006, p.183-185.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUNANGA, Kabengele. Fundamentos Antropológicos e Histórico-jurídicos das políticas de universalização e de diversidade nos sistemas educacionais do mundo contemporâneo das In: Silvério, Valter Roberto; Moehlecke, Sabrina (Orgs.). **Ações afirmativas nas políticas educacionais**: o contexto pós-Durban. São Carlos: EdUFSCar, 2009, p. 171-193

_____. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional versus identidade negra. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008

_____. **Negritude afro-brasileira**: perspectivas e dificuldades. Revista de Antropologia, São Paulo, n. 33, p.109-117, 1990.

_____. Política de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: INEP, 2003, p. 115-128.

NASCIMENTO, Abdias do. **O Brasil na mira do pan-africanismo**. 2. ed. das obras O genocídio do negro brasileiro e Sitiado em Lagos. Salvador: EDUFBA: CEAO, 2002.

_____. **Quilombismo**. Documentos de uma militância pan-africanista. Petrópolis: Vozes, 1980.

NASCIMENTO, Abdias; NASCIMENTO, Elisa Larkin. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997. In: GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo; HUNTLEY, Lynn (Org.). **Tirando a máscara**: ensaios sobre racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

OSKAR Negt; KLUGE, Alexander. **O que há de político na política?** Relações de medidas em políticas. 15 propostas sobre a capacidade de discernimento. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, Mário Lisboa (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil – 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

PAIVA, Angela Randolpho. Políticas públicas, mudanças e desafios no acesso ao ensino superior. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

PAIXÃO, Marcelo. A santa aliança: estudo sobre o consenso crítico às políticas de promoção da equidade racial no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR, João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 135-173.

PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz Marcelo. **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2007-2008**. LAESER/UFRJ.

PENHA-LOPES, Vânia. Universitários cotistas. De alunos a bacharéis. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 105-134.

PINHEIRO, Nadja Ferreira. **Cotas na UFBA**: percepções sobre racismo, antirracismo, identidades e fronteiras (Dissertação em Estudos Étnicos e Africanos). UFBA, Salvador, 2010.

PINHEL, André Marega. Um debate sobre a legislação de cotas nas universidades públicas. In: ROCHA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (Orgs.). **Uma década de políticas afirmativas**: panorama, argumentos e resultados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012, p. 35-52.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. Ação afirmativa, fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 136-182.

PINTO, Regina Pahim. **O movimento negro em São Paulo: luta e identidade**. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (Coords.). **Cotas raciais no ensino superior**: entre o jurídico e o político. Curitiba: Juruá, 2008. p. 15-26.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveria. A discussão judicial das ações afirmativas étnico-racial no Brasil. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013, 116-148.

PORTO, Liliana. Aprovação e implantação da política de cotas raciais e sociais na UFPR: uma luta política em vários tempos e contextos. In: SILVA, Paulo V. B. da; PORTO, Liliana de M (orgs.). **Relatório de pesquisa: políticas afirmativas no ensino superior** (versão preliminar). Curitiba, 2011.

PORTO, Liliana; SILVA, Paulo Vinícius Batista da; OTANI, Marilene. Impactos e Dilemas da adoção de um sistema de cotas na UFPR. In: ROCHA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (Orgs.). **Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012, p.221-242.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. Desigualdades raciais no ensino superior no Brasil. Um estudo comparativo. In: QUEIROZ, Delcele Mascarenhas (Coord.). **O negro na universidade**. Salvador: Novos Toques, n. 5. 2002.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educ. Soc.** [online]. 2006, vol.27, n.96, pp. 717-737. ISSN 1678-4626.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, André Augusto (org.). **Cotas raciais no Brasil**: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: D&A, 2007, p.115-135.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 58-75, dez. 2005/fev.2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 84-132.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento – política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996

ROSEMBERG, Fúlvia. Segregação espacial na escola Paulista. In: LOVELL, Peggy A. **Desigualdade racial no Brasil contemporâneo**. CEDEPLAR/UFMG/Fundação Ford. BH, 1991.

RUSSELL, Paulette Grangerry. Ação afirmativa e iniciativas de promoção da diversidade na educação superior americana: o envolvimento das instituições na criação de ambientes inclusivos de aprendizado. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 202-226.

SANTOS, Dyane Brito Reis. **Para além das cotas: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa**. (Tese de Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

_____. Acesso e permanência de negros (as) no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Acesso e permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: Ministério da Educação Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO. 2007, p. 49-69.

SANTOS, Hélio; SOUZA, Marcilene Garcia de; SASAKI, Karen. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. **Rev. bras. Estudos pedagógicos**. (online), Brasília, v. 94, n. 237, p. 542-563, maio/ago. 2013.

SANTOS, Jocélio Teles dos; QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. As cotas na Universidade Federal da Bahia: história de uma decisão inédita. In: SANTOS, Jocélio Teles dos (Org.). **Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão**. Salvador: CEAO, 2012, p. 41-76.

SANTOS, Jocélio Teles dos; QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. O impacto das cotas na Universidade Federal da Bahia (2004-2012). In: SANTOS, Jocélio Teles dos (Org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013, p. 37-66.

SANTOS, Joel Rufino dos. **O que é racismo**. 15ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2005.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Educação: um pensamento negro contemporâneo**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

_____. **Movimentos negros, Educação e Ações afirmativas**. (Tese Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. Pesquisa: **Ações afirmativas na educação pública superior brasileira: o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília**. Providence: Brown University, 2013.

SARMENTO, Daniel A. de Moraes. O negro e a igualdade no Direito constitucional Brasileiro: Discriminação *de facto*, teoria do impacto desproporcional e ações afirmativas. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 243-278.

SEGATO, Rita Laura. Em memória de tempos melhores: os antropólogos e a luta pelo direito. **Horiz. antropol.** [online]. 2005, vol.11, n.23, pp. 273-282. ISSN 0104-7183.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA FILHO, Antonio Leonardo da. A judicialização do político: ações judiciais proposta contra o plano de metas de inclusão racial e social da UFPR. In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (Coords.). **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 189-218.

SILVA FILHO, Penildon. **Política de ação afirmativa na educação brasileira**: estudo de caso do programa de reserva de vagas para o ingresso na universidade federal da Bahia. (Tese de Doutorado em Educação). UFBA, Salvador, 2008.

SILVA JÚNIOR, Hédio. Ação afirmativa para negros (as) nas universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 99-114.

SILVA, Graziella Moraes. Ações afirmativas, raça, classe, e identidade nacional no Brasil. In: PAIVA, Ângela Randolpho (org.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Pallas, 2013, p. 308-322.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Considerações sobre a juridicidade das política de ação afirmativa para negros no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 279-302.

SILVA, Paulo Vinicius B. da; ROSEMBERG, Fúlvia. Brasil: lugares de negros e brancos na mídia. In: DIJK, Teun A. Van (Org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. 2ª Ed., São Paulo: Contexto, 2012, p. 73-118.

SILVA, Paulo Vinicius Baptista da, DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA. Políticas Afirmativas na Universidade Federal do Paraná. In: BRANDÃO, André Augusto (Org.). **Cotas Raciais no Brasil: a primeira avaliação**. RJ: DP&A, 2007. p. 155-212.

SILVA, Paulo Vinicius Baptista da. Política de democratização de acesso na Universidade Federal do Paraná . In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (Coords.). **Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 159-188.

SILVA, Paulo Vinicius B. da; COSTA, Hilton. NEAB-UFPR e formação continuada em história e cultura afro-brasileiras. In: COSTA, Hilton e SILVA, Paulo Vinicius B. (orgs.) **Notas de História e Cultura Afro-Brasileira**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2007, p. 11-24.

SILVA, Paulo Vinicius Baptista da; TRIGO, Rosa Amália Espejo; MARÇAL, José Antônio. **Movimentos Negros e direitos humanos**. Rev. Diálogo Educ., Curitiba, v.13, n.39, p. 555-577, maio/ago. 2013. Disponível em <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=10211&dd99=view&dd98=pb>>. Acesso em 30/08/2013.

SILVEIRA, Marcos Silva da. Memória Silenciosas. In: ROCHA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (Orgs.). **Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012, p.139-166.

SILVEIRA, Oliveira. Vinte de Novembro: história e conteúdo. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (orgs.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003, p. 22-42.

SILVERIO, Valter Roberto. Ação Afirmativa: uma política pública que faz a diferença. In: PACHECO, Jairo Queiroz; SILVA, Maria Nilza da (Orgs.). **O negro na universidade: o direito à inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007. p. 21-47.

SILVERIO, Valter Roberto. Políticas Raciais Compensatórias: o Dilema Brasileiro do Século XXI. In: SABÓIA, GILBERTO VERGNE (Org.). **Anais de Seminários Regionais Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo**. Brasília: Ministério da Justiça, 2001. p. 123-137.

SKIDMORE, T. E. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A constitucionalidade das cotas étnicas e sociais nas universidades brasileiras. Jurisprudência e parâmetros de decisão. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 303-328.

SOUZA, Marcilene Lena Garcia de. Permanência de Negros na Universidade Federal do Paraná: Um estudo entre aos anos de 2003 a 2006. In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs.). **Acesso e permanência da população negra no ensino superior**. Brasília: Ministério da Educação Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO. 2007. p. 297-318.

SOUZA, Neuza Santos. **Tornar-se negro: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília. Notas taquigráficas da Audiência Pública de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e Recurso Extraordinário 597.285. 03 a 05 de Março de 2010. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAcaoAfirmativa/anexo/Notas_Taquigraficas_Audiencia_Publica.pdf

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília. Inteiro Teor do Acórdão do Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. 26 de Abril de 2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=278000&caixaBusca=N>

TELLES, Edward. **Racismo à brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relumê Dumará/ Fundação Ford, 2003.

TEMPO EM CURSO. **O IDH 2013 desagregado pelos grupos de cor ou raça**. Rio de Janeiro: LESER/IE/UFRJ, Ano V; Vol. 5; nº 11, Novembro, 2013.

THEODORO, Mário. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário, et. al. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília**. Período: 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013. Brasília, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal da Bahia**: Proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão para propor estratégias de Inclusão Social. Março de 2004.

VELLOSO, Jacques. Cotistas e não-cotistas: rendimento de alunos da Universidade de Brasília. **Cad. Pesquisa.**, Ago 2009, vol.39, nº.137, p.621-644. ISSN 0100-1574

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. Política de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégias política. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). **Educação e ações afirmativas**: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 82-97.

WEISSKOPF, Thomas E. A experiência da Índia com ação afirmativa na seleção para o ensino superior. In: ZONINSEIN, Jonas & FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008. p. 35-60.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura e materialismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boi Tempo, 2011.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JR., João. Introdução: a consolidação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JR., João (Orgs.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2008. p. 9-33.

ZONINSEIN, Jonas. Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: um novo papel para universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 63-78.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006. p. 9-45.

ANEXOS

Textos-documentos sobre a evolução de Política afirmativa para estudantes negros nas universidades federais pesquisadas

Legenda de classificação dos textos: (F) Formulação; (I) Implementação

	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Leg
1	BEGA, Maria Tarcisa Silva. Arqueologia de uma política universitária. In: FERRARINI, Norma da Luz; RUPPEL, Dirlene (Orgs). Inclusão Racial e Social : considerações sobre a trajetória da UFPR. Curitiba: Editora UFPR, 2013. p.89-114.	I
2	BEVILAQUA, Ciméa Barbato. A implantação do “Plano de Metas de Inclusão Racial e Social” na Universidade Federal do Paraná (Relatório). Curitiba, 2005a.	F
3	BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. Rev. Antropol. [online]. 2005b, vol.48, n.1, pp. 167-225. ISSN 0034-7701.	F
4	CERVI, Emerson Urizzi. Ações afirmativas no vestibular da UFPR entre 2005 a 2012: de política afirmativa racial a política afirmativa de gênero. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2013, n.11, pp. 63-88.	I
5	HOSHIGUTI, Letícia. Formandos cotistas defendem reserva de vagas. Jornal notícia da UFPR , n.42 mar. 2009.	I
6	MACHADO, Jardel Pelissari. ENTRE FRÁGEIS E DURÕES : Efeitos da política de assistência estudantil nos modos de subjetivação dos estudantes da Universidade Federal do Paraná (Dissertação em Psicologia). UFPR, Curitiba, 2011.	I
7	MARÇAL, José Antonio. Política de ação afirmativa na Universidade Federal do Paraná e a formação de intelectuais negros (as) . (Dissertação de Mestrado em Educação). UFPR, Curitiba, 2011.	I
8	PORTO, Liliana. Aprovação e implantação da política de cotas raciais e sociais na UFPR: uma luta política em vários tempos e contextos. In: SILVA, Paulo V. B. da; PORTO, Liliana de M. Relatório de pesquisa : políticas afirmativas no ensino superior (versão preliminar). Curitiba, 2011.	I/F
9	PORTO, Liliana; SILVA, Paulo Vinícius Batista da; OTANI, Marilene. Impactos e Dilemas da adoção de um sistema de cotas na UFPR. In: ROCHA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (Orgs.). Uma década de políticas afirmativas : panorama, argumentos e resultados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012, p.221-242.	I
10	SILVA FILHO, Antonio Leonardo da. A judicialização do político: ações judiciais proposta contra o plano de metas de inclusão racial e social da UFPR. In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (Coords.). Cotas raciais no ensino superior : entre o jurídico e o político. Curitiba: Juruá, 2008. p. 189-218.	F
11	SILVA, Paulo Vinicius Baptista da, DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA. Políticas Afirmativas na Universidade Federal do Paraná. In: BRANDÃO, André Augusto (Org.). Cotas Raciais no Brasil : a primeira avaliação. RJ: DP&A, 2007. p. 155-212.	F
12	SILVA, Paulo Vinicius Baptista da. Política de democratização de acesso na Universidade Federal do Paraná. In: DUARTE, Evandro C. Piza; BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da (Coords.). Cotas raciais no ensino superior : entre o jurídico e o político. Curitiba: Juruá, 2008. p. 159-188.	F
13	SILVEIRA, Marcos Silva da. Memória Silenciosas. In: ROCHA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (Orgs.). Uma década de políticas afirmativas : panorama, argumentos e resultados. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2012, p.139-166.	A/P
14	SOUZA, Marcilene Lena Garcia de. Permanência de Negros na Universidade Federal do Paraná: Um estudo entre aos anos de 2003 a 2006. In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (Orgs). Acesso e permanência da população negra no ensino superior . Brasília: Ministério da Educação Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2007. p. 297-318.	A/P

	Universidade de Brasília (UnB)	Leg
1	CARVALHO, José Jorge de. Usos e abusos da antropologia em um contexto de tensão racial: o caso das cotas para negros na UnB. Horiz. antropol. [online]. 2005, vol.11, n.23, pp. 237-246. ISSN 0104-7183.	I
2	CARVALHO, José Jorge. Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas ensino superior. 2ª. ed. São Paulo: Attar Editorial, 2006.(Cap. I e II; Apêndice).	F
3	MOURA, Dione Oliveira. Plano de metas para a integração social, étnica e racial na UNB – relato da comissão de implementação. In: BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela (Orgs.). Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 217-228.	F
4	MULHOLLAND, Timothy. O sistema de cotas para negros na Universidade Brasília. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Orgs.). Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas. Brasília Ed. UnB, 2006. p.183-185.	I
5	SANTOS, Sales Augusto dos. Movimentos negros, Educação e Ações afirmativas. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.	F
6	SEGATO, Rita Laura. Em memória de tempos melhores: os antropólogos e a luta pelo direito. Horiz. antropol. [online]. 2005, vol.11, n.23, pp. 273-282. ISSN 0104-7183.	I
7	SANTOS, Sales Augusto dos. Pesquisa: Ações afirmativas na educação pública superior brasileira: o perfil dos estudantes egressos do sistema de cotas na Universidade de Brasília. Providence: Brown University, 2013.	I
8	VELLOSO, Jacques. Cotistas e não-cotistas: rendimento de alunos da Universidade de Brasília. Cad. Pesquisa., Ago 2009, vol.39, nº.137, p.621-644. ISSN 0100-1574.	I
9	Universidade de Brasília/CEPE. Relatório Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília. Período: 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013. Brasília, 2013.	I
10	MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura. Política de cotas raciais, os "olhos da sociedade" e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB). Horiz. antropol. [online]. 2005, vol.11, n.23, pp. 181-214. ISSN 0104-7183.	I
11	FERREIRA, Érika do Carmo Lima. Identidade, raça e representação: narrativas de jovens que ingressaram na Universidade de Brasília pelo sistema de cotas raciais. Tese (Doutorado em Educação). UnB, Brasília, 2009.	I
12	BELCHIOR, Ernandes Barboza. Não deixando a cor PAsar em branco: o processo de implementação de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília. Dissertação (Mestrado em Sociologia). UnB, Brasília, 2006.	F
13	HOLANDA, Maria Auxiliadora de P. G. Trajetória de vida de jovens cotistas da UnB no contexto das ações afirmativas. (Dissertação de Mestrado em Educação), UnB, Brasília, 2008.	I
14	VELLOSO, Jacques; CARDOSO, Claudete Batista. Um quinquênio de cotas: as chances de ingresso de negros na Universidade de Brasília. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 92, n. 231, p. 221-245, maio/ago. 2011.	I

	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Leg
1	ALMEIDA FILHO, Naomar de [et al]. Ações afirmativas na universidade pública: o caso da UFBA. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais, 2005.	F
2	COUTINHO, Carlos Alberto José Barbosa. Levantamento geral das decisões judiciais sobre política de cotas nas universidades públicas da Bahia (2003-2012). (Dissertação em Estudos Interdisciplinares). UFBA, Salvador, 2014.	I
3	PINHEIRO, Nadja Ferreira. Cotas na UFBA: percepções sobre racismo, antirracismo, identidades e fronteiras (Dissertação em Estudos Étnicos e Africanos). UFBA, Salvador, 2010.	F
4	QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. Educ. Soc. [online]. 2006, vol.27, n.96, pp. 717-737. ISSN 1678-4626.	F
5	QUEIROZ, Delceles Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas e desempenho de estudantes nos cursos da UFBA. In: BRANDÃO, André Augusto (org.). Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: D&A, 2007, p.115-135.	I

6	QUEIROZ, Delceles Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. Revista USP , São Paulo, n. 68, p. 58-75, dez. 2005/fev.2006.	I
7	REIS, Dyane Brito. Acesso e permanência de negros (as) no ensino superior: o caso da UFBA. In: LOPES, Maria Auxiliadora; BRAGA, Maria Lúcia de Santana (orgs). Acesso e permanência da população negra no ensino superior . Brasília: Ministério da Educação Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, UNESCO, 2007, p.49-70.	I
8	SANTOS, Dyane Brito Reis. Para além das cotas : a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa (Tese de Doutorado em Educação). UFBA, Salvador, 2009.	I
9	SANTOS, Jocélio Teles dos; QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. As cotas na Universidade Federal da Bahia: história de uma decisão inédita. In: SANTOS, Jocélio Teles dos (Org.). Cotas nas universidades : análises dos processos de decisão. Salvador: CEAO, 2012, p. 41-76.	F
10	SANTOS, Jocélio Teles dos; QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. O impacto das cotas na Universidade Federal da Bahia (2004-2012). In: SANTOS, Jocélio Teles dos (Org). O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012) . Salvador: CEAO, 2013, p. 37-66.	I
11	SILVA FILHO, Penildon. Política de ação afirmativa na educação brasileira : estudo de caso do programa de reserva de vagas para o ingresso na universidade federal da Bahia (Tese de Doutorado em Educação). UFBA, Salvador, 2008.	I
12	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA . Programa de Ações Afirmativas na Universidade Federal da Bahia: Proposta elaborada pelo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão para propor estratégias de Inclusão Social. Março de 2004.	F